THE SENATE **LE SÉNAT**

UNCERTAIN ACCESS: THE CONSEQUENCES OF U.S. SECURITY AND TRADE ACTIONS FOR CANADIAN TRADE POLICY (Volume 1)

Report of the Standing Senate Committee
on
Foreign Affairs

Chair
The Honourable Peter Stollery

Deputy Chair
The Honourable Consiglio Di Nino

June 2003

Ce rapport est disponible en français.

MEMBERS

The Honourable Peter Stollery, *Chair*

The Honourable Consiglio Di Nino, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Raynell Andreychuk
Jack Austin, P.C.
Roch Bolduc
Pat Carney, P.C.
*Sharon Carstairs, P.C. (or Fernand Robichaud, P.C.)
Eymard G. Corbin
Pierre De Bané, P.C.
Jerahmiel Grafstein
Alasdair Graham, P.C.
Rose-Marie Losier-Cool
*John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)
Raymond Setlakwe

* *Ex officio* members

In addition to the Senators indicated above, the Honourable Senators Maria Chaput, Joseph Day, Edward M. Lawson, Frank W. Mahovlich, Pana Merchant, Gerard A. Phalen, David P. Smith and Terry Stratton were members of the Committee at different times during this study or participated therein during the Second Session of the Thirty-Seventh Parliament.

Staff from the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:
Peter Berg, Analyst
Michael Holden, Analyst
Janna Jessee, Intern from the Norman Paterson School of International Affairs

François Michaud
Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, November 21, 2002:

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Adams:

THAT the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report on the Canada – United States of America trade relationship and on the Canada – Mexico trade relationship, with special attention to: a) the Free Trade Agreement of 1988; b) the North American Free Trade Agreement of 1992; c) secure access for Canadian goods and services to the United States and to Mexico, and d) the development of effective dispute settlement mechanisms, all in the context of Canada's economic links with the countries of the Americas and the Doha Round of World Trade Organisation trade negotiations;

THAT the Committee have power to engage such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the performance of this order of reference;

THAT the Committee have power to adjourn from place to place inside and outside Canada for the purpose of this reference; and

THAT the Committee shall present its final report no later than December 19, 2003, and that the Committee shall retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee as set forth in its final report until January 31, 2004.

After debate,

With leave of the Senate and pursuant to Rule 30, the motion was modified to read as follows:

THAT the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report on the Canada – United States of America trade relationship and on the Canada – Mexico trade relationship, with special attention to: a) the Free Trade Agreement of 1988; b) the North American Free Trade Agreement of 1992; c) secure access for Canadian goods and services to the United States and to Mexico, and d) the development of effective dispute settlement mechanisms, all in the context of Canada's economic links with the countries of the Americas and the Doha Round of World Trade Organisation trade negotiations; and

THAT the Committee shall present its final report no later than December 19, 2003, and that the Committee shall retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee as set forth in its final report until January 31, 2004.

The question being put on the motion, as modified, it was adopted.

Paul Bélisle
Clerk of the Senate

RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada ensure that U.S. decision-makers recognize how seriously Canada takes security concerns. The government should immediately launch an active campaign to inform such decision-makers of the unprecedented cooperation between Canada and the U.S. on border security issues and the reality that Canada is a secure trading partner.

RECOMMENDATION 2

That, since a trade-efficient border is the lifeline of Canada's economic prosperity and since the current infrastructure at key border crossings is woefully inadequate to handle the tremendous growth that has occurred in bilateral trade, the Government of Canada accelerate the implementation of the 30-point Border Action Plan by:

a) Encouraging Canadian and U.S. authorities to accelerate the construction of new bridge and tunnel crossings into the United States;

b) Injecting considerably greater financial resources into the construction of additional border infrastructure other than bridges and tunnels; and

c) Accelerating efforts to establish a pre-clearance system for the shipment of goods across land border crossings, thereby "moving the border away from the border" to reduce border impediments to trade, investment and business development.

RECOMMENDATION 3

That the Governments of Canada and the United States intensify efforts to ensure that any implementation of Canadian and American security measures adequately take into account any effects on bilateral trade and investment.

RECOMMENDATION 4

That Canada and the United States initiate negotiations to achieve substantial trade remedy (e.g., anti-dumping, countervail, safeguards) relief in economic sectors (e.g., steel) in which producers would favour such action.

RECOMMENDATION 5

That in the Doha Round of WTO trade negotiations, the Government of Canada give top priority to obtaining a WTO agreement to:

a) clarify and improve upon existing provisions on subsidy and dumping definitions;

b) tighten existing WTO provisions governing the use of trade remedies (e.g., anti-dumping, countervail, safeguards) so as to restrain protectionist abuses; and

c) avoid continental trade conflicts.

RECOMMENDATION 6

That during FTAA negotiations on the introduction of an effective hemispheric dispute resolution system, the federal government seek to retain, as a minimum, the NAFTA Chapter 19 dispute settlement process as an option for NAFTA trade.

RECOMMENDATION 7

That Canada, Mexico and the United States implement NAFTA Article 2002 calling for the establishment of a permanent NAFTA Secretariat and provide this Secretariat with the following mandate:

a) To examine means by which trade disputes and irritants can be resolved within the NAFTA rather than at the WTO, and to help expedite the resolution of these trade conflicts;

b) To examine medium- and long-term trade policy issues and to generate reports including recommendations for action by NAFTA partners; and

c) To review developments within the multilateral trade system and their relationship to the NAFTA trade framework.

RECOMMENDATION 8

That the Government of Canada, in association with affected provinces, maintain as its objective a permanent arrangement with the United States that provides for an unrestricted market for softwood lumber. In the interim, any short-term agreement to allow time to complete this permanent arrangement should not surrender Canada's right to obtain the judgements of the WTO and NAFTA panels or the processes under NAFTA Chapter 11 and should require that:

a) anti-dumping duties against Canadian softwood lumber producers be dropped; and

b) all countervailing and anti-dumping duties already collected be returned to Canada.

RECOMMENDATION 9

That the Government of Canada:

a) Work with like-minded countries to remove from the WTO's draft agriculture negotiation document any proposal to phase out state trading enterprises or such farmer-controlled enterprises as the Canadian Wheat Board; and

b) Direct its efforts at tightening the WTO's anti-dumping rules to give the agricultural sector special consideration, in view of the frequency of externally driven commodity price movements that cause prices to decline below costs (a trigger for anti-dumping action).

RECOMMENDATION 10

That the federal government:

a) Substantially increase the number of consulates in the United States from its current planned level. The new consular offices should be designated as trade and investment offices and staffed with appropriate and experienced professional personnel;

b) Immediately initiate a focused campaign to inform U.S. decision-makers of the importance of the bilateral trade relationship;

c) Increase its funding of efforts to promote Canadian trade and investment interests in the U.S., and make its advocacy strategies in that country more effective; and

d) Strengthen bilateral relationships at the executive and legislative levels of government. Strategies should be formulated to more effectively engage and regularly interact with the U.S. Senate and House of Representatives on issues and concerns of importance to both countries, and appropriate budgetary resources should be provided. To this end, the government should establish a Parliamentary Office in Washington to assist Canadian Parliamentarians in their interaction with U.S. legislators and other key U.S. decision-makers.

RECOMMENDATION 11

That the Government of Canada refrain from entering into any discussions on the establishment of a customs union with the United States.

RECOMMENDATION 12

That the Government of Canada carefully investigate the impact that regulatory differences with the United States have on the Canadian economy, and release its findings to the public. The government should seriously examine the concept of mutual recognition of each country's regulatory standards and procedures, under which standards would be tested and inspection and certification would be carried out only once within the Canada-U.S. market. Moreover, the government should identify those sectors in which the U.S. and Canadian regulatory systems are similar and the mutual recognition approach could be applied.

RECOMMENDATION 13

That, noting the valid objective of engaging in regulatory cooperation with the European Union within the proposed Canada-EU Trade and Investment Enhancement Initiative, the federal government retain as a goal the successful negotiation of a comprehensive Transatlantic Free Trade Agreement.

RECOMMENDATION 14

That the Government of Canada make free trade with Asia a priority and initiate trade-liberalization negotiations with China, Japan, South Korea, India and members of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). The federal government should also develop new strategies to increase the interest of Canadian businesses in Asian markets, help Canadian firms construct durable partnerships with Asian companies and establish a better image for Canadian products in Asia.

RECOMMENDATION 15

That the Government of Canada establish a Trade and Investment Council to conduct comprehensive analytical research on external trade and investment issues.

103-06001/

TABLE OF CONTENTS

Page

RECOMMENDATIONS i

Foreword I

PART 1: INTRODUCTION 1

PART 2: SECURING CANADA-U.S. TRADE 7

ENSURING THE FREE FLOW OF GOODS AND SERVICES ACROSS THE BORDER 7

A. The Effects of September 11 8
B. The 30-Point Border Action Plan and Its Implementation 9
C. New Border Restrictions on the Horizon and How to Deal With Them 13

CURBING THE USE OF TRADE REMEDIES 17

A. The FTA: Objective Not Met 18
B. Exploring Made-In-North America Solutions 20
C. Seeking Progress at the WTO 21

IMPROVING DISPUTE SETTLEMENT MECHANISMS 23

A. NAFTA Chapter 19 Dispute Resolution 24
B. Chapter 20 Dispute Settlement 27
C. Achieving Progress at the WTO 28
D. NAFTA's Chapter 11 30

ARE NEW INSTITUTIONS REQUIRED TO MANAGE NORTH AMERICAN TRADE? 32

RESOLVING EXISTING TRADE DISPUTES AND IRRITANTS 34

A. The Canada-U.S. Softwood Lumber Dispute 34

1. The Essential Nature of the Dispute 35
2. The Federal Government's Two-Track Strategy to Resolve the Dispute 37

a. Legal 37
b. Negotiated Settlement 38

3. Where to Go From Here? 42

B. Agricultural Issues 46

1. The Dispute Over the Canadian Wheat Board 46

a. Legal Challenges 47
b. Evidence Heard 49

2. The U.S. Farm Bill 50
a. The Farm Bill and the WTO 51
b. The Impact of the Farm Bill in Canada and Elsewhere 52
c. Country-of-Origin Labelling 52
C. U.S. Subsidies for the Proposed Alaska Natural Gas Pipeline 54

IMPROVING CANADIAN OFFICIAL PRESENCE, INFORMATION FLOWS AND ADVOCACY IN THE U.S. 54

PART 3: CANADIAN TRADE POLICY IN THE LONG TERM: CLOSER INTEGRATION OR TRADE DIVERSIFICATION? 59

THE DIMINISHING RETURNS FROM TRADE LIBERALIZATION 59
A. The FTA and Trade Growth 60
B. Other Factors Influencing the Canada-US Trade Relationship 61
C. The Diminishing Gains From Trade Liberalization Under the NAFTA 64

ASSESSING THE MERITS OF CLOSER INTEGRATION 65
A. The Customs Union Option 67
B. A Common Market 69
C. A Common Currency 70
D. Lessening Regulatory Duplication 71

THE NEED TO DIVERSIFY CANADA'S TRADE 73
A. Achieving a Comprehensive Free Trade Agreement with Europe 75
B. Strengthening Trade Ties with Asia-Pacific 77
C. The FTAA and Hemispheric Trade Ties 80

STRENGTHENING FEDERAL AND LONG-TERM ANALYTICAL CAPACITY 81

APPENDICES: **83**

APPENDIX 1: RECENT HISTORY OF THE CANADA/U.S. SOFTWOOD LUMBER DISPUTE 83

APPENDIX 2: CANADA/U.S. SOFTWOOD LUMBER DISPUTE – CHALLENGES AT THE WTO AND NAFTA 87

APPENDIX 3 PREVIOUS U.S. INVESTIGATIONS INTO THE CANADIAN WHEAT BOARD: 91

APPENDIX 4: SMART BORDER ACTION PLAN 93

APPENDIX 5: LIST OF WITNESSES 103

FOREWORD

This report is not intended to be a rerun of the old arguments about the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Members of the Foreign Affairs Committee, which also deals with Foreign Trade, reviewed the Free Trade Agreement – it has been in effect for about fifteen years – and took a look at what actually happened. What we learned certainly surprised me and I was an active member of the committee fifteen years ago when the Free Trade debate took place.

Over the course of the Committee's hearings, we met with 95 witnesses in Canada during 25 sets of hearings in Vancouver, Calgary, Winnipeg and Ottawa. We went west partly because of the softwood lumber dispute, so important to the British Columbia economy.

The Committee also heard from 72 individuals in Washington. We did not complete the Mexican part of what has become NAFTA because of scheduling conflicts brought about by the Mexican electoral calendar. We will complete that part of our investigations later. To put our Canada - US - Mexico trade in perspective, roughly 75% of our 2-way trade is with the U.S. and 2.6% with Mexico.

Apart from security issues, which we address in our report, three themes seem to me to have been at the centre of our conversations. The first theme to consider is tariff reduction. When most people think of freer trade they think of lowering tariffs. That certainly was an element of the Free Trade Agreement. In 1985, the MacDonald Royal Commission noted that because of the Auto Pact and, 'the high level of duty-free resource imports', average US tariffs against Canadian goods were about 1% and average tariffs on dutiable goods were in the 5 to 7 per cent range. In contrast, Canadian average tariffs on dutiable imports were at 9 to 10 per cent. I doubt if many consumers noticed when under the agreement all tariffs ended 5 years ago in 1998. That part of the life of the FTA ended at that point.

In the 1980s, US protectionism was thought to be on the rise. When the MacDonald Royal Commission made its report on the Canadian economy in 1985, the Commissioners noted, "...many Canadians are deeply concerned that because trade with Canada is quantitatively less important to Americans than is their trade with us, the United States might implement protective trade measures harmful to Canadians and be relatively unaware of, or unconcerned by, the consequences".

They went on to say, "It is imperative that Canada reduce both the uncertainty of our access to U.S. markets and the adverse effects that might result from any trade-restrictive measures".

The second theme of our hearings was whether or not the system for settling trade disputes adopted in the agreement between Canada and the United States has worked. Ninety-five per cent of Canada's exports to the US are trouble free. 5% of our trade is disputed. That 5% is quite a lot when you realize that, of our total exports to the US, 13% goes through either a pipeline or along transmission lines and 25% is accounted for by the Auto Pact.

Anyone who has followed softwood lumber, the problems of the Canadian Wheat Board or the difficulties of the Canadian beef industry would have to say that the NAFTA dispute-settling system has not worked at all. I was certainly taken aback when we were given an estimate of $800 million dollars in legal fees on softwood lumber since the 1980s. Mike Moore, former Director General of the WTO, has said that just the case before the WTO on softwood lumber cost $US 200 million and that was before the most recent decision on stumpage which ruled in Canada's favour.

The reason the system has not worked is pretty straightforward. The arrangement agreed to, known as Chapter 19 of the agreement, is well-described in a document produced by the Trade Remedies Division of DFAIT: "Bi-national panels determine whether a final determination is in accordance with anti-dumping laws of the NAFTA country in which the decision is made. If a panel finds that the determination was in accordance with domestic law, the determination is affirmed". It is the fatal flaw. If you want to export lumber to the United States and US lumber producers want to stop you they appeal to US law, which is written by their representatives. The dispute is judged on that US law and if for some reason they lose they will change the law and bring the case forward again.

There was no WTO in 1988. The FTA dispute-settling system, with its fatal flaw seemed an improvement over the weak GATT fifteen years ago. The WTO system, more expensive but much improved, with panels made up of members from neutral countries, came into being in 1995. It could be argued that that part of the FTA ended its useful life when the WTO dispute-settling system was put in place in 1995.

The third issue relates to the changes in the value of the Canadian dollar over the past fifteen years. About 86% of our exports go to the United States. In 1988 that figure was about 75%. In 1988, the Canadian dollar was worth about 85 cents U.S. and in 1992 it rose to nearly 89 cents. Then the Canadian dollar declined to almost 63 cents U.S. You would expect our exports to rise. Interestingly, last year our exports to the U.S. actually declined from the year before. Certainly, almost every witness we heard from said that the value of the dollar was crucial to our exports and that the value of the dollar was responsible for our increase in exports to the U.S.

Over the same period, exports from the U.S. to Canada did not increase very much.

Just about everyone that we heard from agreed that the Canada - U.S. part of the NAFTA had run its course. It is in the past. The important question that Canadians should be asking their government is where do we go now. The Committee has provided guidance in this area, with substantial sections of our report devoted to what our long-term trade policy ought to be. Now is the time, however, for a national debate on this very important issue.

On behalf of the members of the Foreign Affairs Committee, I would like to express my appreciation to the Clerk of the Committee, Mr. François Michaud; Mr. Peter Berg, Mr. Michael Holden and Ms. Janna Jessee from the Research Branch of the Library of Parliament; Mr. Ian Parker, our communication consultant, as well as all the reporters, interpreters, translators, editors and other support staff for their important work on this study.

Peter Stollery
Chair

UNCERTAIN ACCESS:

THE CONSEQUENCES OF U.S. SECURITY AND TRADE ACTIONS FOR CANADIAN TRADE POLICY

PART 1: INTRODUCTION

A truck crosses the Canada-U.S. border every 2.5 seconds. What would happen if that time interval were to double to 5 seconds? For Canadians, this question is a highly pertinent one, as we have become highly vulnerable to any U.S. security-related actions that have the effect of blocking or restricting trade across that border.

It is unlikely that the current American preoccupation with national security will diminish. In Washington, the Committee was informed that security is a long-term (perhaps twenty years) concern, that seemingly all issues are being viewed in the U.S. through a security prism, and that Canada cannot afford to turn a blind eye to American security needs. In essence, U.S. security concerns have become our concerns, and we must take them seriously if we want to continue to take advantage of what is by far our most important bilateral trade relationship.

All in all, Canada sends an overwhelming 87% ($346.5 billion) of its merchandise exports south of the border, generating 35% of this country's GDP, with the greater part of those exports (70%) transported by truck. Our exports to the U.S. market exceed those of all 15 EU members and are three times those of Japan, giving Canada a full 19% share of the U.S. import market. Trade between Canada and the U.S. is of critical importance, and continued access to the U.S. market is vital. Moreover, a full 76% ($218.2 billion) of our merchandise imports are sourced in the U.S., and bilateral goods and services trade with the U.S. is approaching US$700 billion per year. It is useful to note that although a 5,000 km border separates the two nations, by far the largest number of vehicle crossings occur on the Ontario-Michigan[1] and Ontario-New York[2] borders. The movement of goods across the Detroit/Windsor border alone exceeds total U.S. trade with Japan. Over half a million individuals and 45,000 trucks cross the border there daily. The British Columbia-Washington land crossing at Blaine, B.C., and the Quebec-New York crossing at Lacolle, Quebec, are two other important border points.

---

1 The two Ontario-Michigan border crossings are Windsor-Detroit and Sarnia-Port Huron.

2 The Fort Erie-Buffalo connection is by far the most active of the Ontario-New York border points, although the Lansdowne-Alexandria Bay crossing also attracts significant vehicular movement.

As Thomas d'Aquino (President and Chief Executive Officer, Canadian Council of Chief Executive Officers) informed the Committee, most of the world would envy our position as the top foreign supplier of the U.S. market. However, it was also pointed out to us by Richard Harris (Professor, Economics Department, Simon Fraser University), quite correctly, that Canada faces a key problem: not only have emerging countries such as China and India seen their access to the U.S. market improve relative to ours, thereby eroding our free-trade advantage in a large number of manufactured goods, but any increased land border costs will hamper our access to the U.S. market significantly.

According to Harris, roughly one half of Canada's trade, typically intra-industry trade occurring in important industries such as automobile manufacturing, is sensitive to border problems. The integrated nature of the North American economy, together with Canada's enormous trade dependence on the U.S., has made us extremely vulnerable to border disruptions. The U.S. decision to close the border to Canadian beef exports, owing to "mad cow" disease in Western Canada is the most recent example of this vulnerability.

Another terrorist attack on U.S. soil will always remain a possibility. Moreover, U.S. authorities are contemplating three specific measures with potentially adverse impacts on trade: the imposition of entry/exit controls at the border; the creation of onerous advance notification requirements for cargo manifests; and the registration of all foreign facilities that manufacture, process, pack or hold food for human or animal consumption, with advance notification to be provided to the U.S. Food and Drug Administration for foreign food shipments into the United States.[3] Fortunately, some relief may be forthcoming regarding the proposed entry/exit requirement, as Canadian citizens may receive an exemption from the planned controls.

Donald Barry (Professor, International Relations, University of Calgary) told us that the most important challenge for Canadian decision-makers is how to respond to the post-September 11 (2001) security environment while ensuring the free flow of goods across the border. Fortunately, quick action by Canadian officials led to the December 2001 "Smart Border Action Plan" to create a secure and trade-efficient border, and steps are being taken to flesh out the principles contained in the Plan. However, there are still allegations in the U.S. media and by U.S. legislators that the Canada-U.S. border is porous and that Canada is not taking American security concerns seriously enough.

3 There are also indications that the quantity of U.S. border inspections would increase should the Government of Canada proceed with the decriminalization of marijuana.

Trade measures taken by the U.S. have also proven to be problematic for Canada. Examples of actions that are, in the view of many of the Committee's witnesses, unjustified include the continued use of U.S. trade remedies (e.g., American trade action on softwood lumber, the Canadian Wheat Board and a range of other agricultural commodities, most recently blueberries); the imposition by the U.S. of non-tariff barriers to our products; the adoption of the U.S. Farm Bill and the deleterious effects it has on our farmers; and the American position on state trading enterprises and supply management at the World Trade Organization (WTO).

There is no doubt that the original Canada-U.S. Free Trade Agreement stimulated bilateral trade and investment and had a positive effect on the Canadian economy. However, Canadian and American negotiators of the original Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) did not secure exemption from each other's trade remedies (e.g., anti-dumping and countervailing duties). Nor were the negotiators successful in devising a made-in-North America set of definitions and rules on subsidies to limit the use of countervailing duties as well as competition legislation designed to replace anti-dumping duties. The reality is that without subsidy rules and anti-dumping codes in place to govern trade in North America, Canada will continue to face U.S. trade remedy action in key industries, and U.S. consumers of Canadian products (e.g., softwood lumber, wheat) will continue to pay additional costs imposed on them by a trade remedy system that is strictly geared to meet the needs of U.S. producers.

What the FTA negotiators did achieve was a system of binational panel review to deal with cases in which the two sides are unable to resolve their trade differences through consultation.[4] However, the system in place is not a true dispute resolution system, in which offending trade actions would be measured against some common codes of conduct. Rather, the dispute settlement process simply checks to ensure that national trade remedy laws are applied properly. It should come as no surprise, therefore, that the Committee heard conclusive evidence that bilateral disputes are increasingly being referred to the WTO for resolution (as opposed to NAFTA), since it offers a considerably more effective dispute settlement mechanism. The Committee seeks means whereby these trade rules and dispute settlement systems can be improved, and is disappointed that made-in-North America solutions have not materialized.

Why are the above-mentioned actions being taken against Canada or, in the case of additional security measures, being contemplated? On the security side, Canada does not pose the risk to U.S. homeland security that so many Americans perceive. Most importantly, the perpetrators of the events of September 11, 2001, did not enter the U.S. through Canadian checkpoints. In addition, an April 2003 analysis of ten years' worth of data from the U.S. Immigration and Naturalization Services by the Association for Canadian Studies reveals that Canada does not deserve its poor

4 Softwood lumber (see Appendix 2) and steel are two examples of bilateral trade disputes that have been dealt with through the FTA/NAFTA dispute settlement mechanism.

reputation as a gateway for illegal entry to the United States.[5] The study showed that Canada ranked 15th in terms of the point of origin of "illegal aliens" living in the U.S. in 2000, well below Mexico and Central and South American countries.[6] As several witnesses reminded the Committee, the Mexico-U.S. land crossing is far more porous than the Canada-U.S. border in terms of the entry of unauthorized individuals. A third point to make is that, as several witnesses indicated to the Committee, the number of unaccounted-for Canadian refugee claimants facing removal orders – a point of contention with certain Americans – is proportionally no higher than the number of such individuals in the United States.

The problem here is that there appears to be a mismatch between reality and Americans' continuing impression that the Canadian border is porous and that Canada represents a threat to U.S. security. In reality, cooperation between the two countries on border security is unprecedented. and Canada is fully committed to maintaining a safe and secure border. The misguided perceptions that linger south of the border will need to be reversed.

Regarding trade, Canada is the United States' largest trading partner and the leading merchandise export market for 39 of the 50 states (2002). It is unclear to the Committee how many Americans are aware of this reality; more needs to be done to promote this fact. In the aggregate, over $1.5 billion in merchandise trade now crosses the Canada-U.S. border every single day, of which American exports to Canada total US$165 billion, roughly one quarter of the U.S. international market. We are anxious to preserve this mutually beneficial flow of goods and services, and wish to rid ourselves of U.S. trade disputes.

Also of great importance is the fact that Canada plays a key role as a supplier of oil, natural gas and hydroelectricity to the American market. Indeed, Canada is the United States' largest supplier of energy, exporting more crude and refined oil products to the U.S. than Saudi Arabia does, and shipping large quantities of hydroelectricity south of the border.[7] Pierre Alvarez reminded us that Canada's oil and gas reserves are so vast that they cannot be consumed in any realistic time frame. In terms of national security, those exports contribute significantly to U.S. national energy needs. The importance of obtaining one's largest supply of imported energy from a reliable source next door cannot be overstated. Once again, is this reality known south of the border?

---

5 Jack Jedwab, "Canadian Aliens: The Numbers and Status of Our "Illegals" South of the Border," *Paper prepared for the Canadian-American Research Symposium on Immigration*, Association for Canadian Studies, 26 April 2003.

6 *Ibid.*, p. 1.

7 Indeed, Canada supplies the U.S. with 94% of its natural gas imports, close to 100% of its electricity imports, 35% of its uranium imports used to generate nuclear power, and 17% of its crude and refined oil imports.

Turning to the Canada-Mexico trade relationship, it is worth noting that total bilateral trade with Mexico is greater than our bilateral trade with any European country and is exceeded only by our trade with the U.S. and with each of our top two Asian trading partners (Japan and China). In other words, it is our fourth largest trading relationship in the world. Moreover, Canada is Mexico's second largest export destination and trading partner, and our investment in Mexico has more than tripled since the start of NAFTA.

Even though the bilateral relationship remains by far the least developed side of the NAFTA triangle – trade with the U.S. is 37 times greater than trade with Mexico – it has undergone tremendous growth. Two-way trade rose from $5.6 billion in 1994 to $15.1 billion in 2002, and there is considerable potential for trade growth and increased bilateral economic cooperation.

Indeed, witnesses informed the Committee that Mexico was an emerging economic force within NAFTA and that the Canada-Mexico trade and investment relationship was generally an important and positive one. Opportunities for expanding the relationship remain untapped. Luis Ernesto Derbez (Mexico's Secretary of Foreign Affairs) told the Committee that one of the key issues in Mexican foreign policy was how best to strengthen bilateral ties, given that the trade relationship could still be improved. In addition, the two countries face similar challenges in dealing with the U.S., and can thus learn from each other's experiences and develop joint positions in discussions with U.S. authorities.

To learn more about the state of the two bilateral relationships that Canada has in North America, the Committee undertook an extensive set of hearings in Ottawa, with focused panels on the key issues affecting our trade ties with these countries. We travelled to Western Canada to gauge the views of individuals and groups directly affected by Canada-U.S. trade disputes and irritants, especially in the softwood lumber and agricultural products areas, and to obtain testimony on the general state of Canada-U.S. economic relations. The Committee also went to Washington to obtain further information on key bilateral issues and to initiate an important dialogue with important decision-makers there.

Regrettably, the onset of Congressional elections in Mexico kept us from continuing our southern visit to that country and obtaining the important Mexican perspective on the North American trade situation, although the Committee did participate in an important panel session on Canada-Mexico relations in Ottawa and received valuable testimony from Luis Ernesto Derbez, Mexico's Secretary of Foreign Affairs. We intend to supplement the testimony on Mexico that we have already received with information to be obtained during a planned fact-finding mission to that country in the fall, and subsequently issue a stand-alone report on the state of this vital bilateral relationship. Mexico is becoming a vital economic partner of Canada, and the Committee would be remiss if it did not devote additional attention to the relationship.

The Committee's report consists of three parts, beginning with this introduction (Part 1). In Part 2 of the report, the various challenges to securing trade between Canada and the U.S. are described. They include ensuring a free-flowing border; limiting the use of American trade remedy action; enhancing the dispute settlement mechanisms that we have available to us; assessing the need for stronger North American institutions to manage trade; resolving current trade disputes; examining ways to spend our official resources in the U.S. more wisely; and promoting Canada's reliability as a secure trading partner.

The report also focuses on the longer-term issue of how close the relationship between Canada and the U.S. ought to be (Part 3). In essence, is closer formal economic integration warranted, or should a strategy of aggressive trade diversification be entertained in concert with safeguarding existing bilateral trade? Drawing on important testimony received by the Committee, the argument will be made that past steps to formally integrate the two economies have faced diminishing returns, and that the benefits of even closer formal integration do not appear to be substantial. Since Canada's vulnerability is now being exposed on both the security and trade side, a prudent policy choice is to lessen our dependence on the U.S. market and to diversify our trade. That does not mean that we should neglect trade relations with our most important economic partner; it just implies that we should not continue to "put all our eggs in one basket."

PART 2: SECURING CANADA-U.S TRADE

ENSURING THE FREE FLOW OF GOODS AND SERVICES ACROSS THE BORDER

Although positive measures have been adopted to render the Canada-U.S. border more secure and trade efficient, ensuring the free flow of goods and services across the border remains the leading economic challenge facing Canadians. The Committee believes that the border situation requires constant monitoring as the U.S. become more inward-looking and security-conscious, and as strengthened homeland security measures are implemented. As several witnesses reminded Committee members, the U.S. is clearly preoccupied with national security issues, and Americans (albeit misguidedly) perceive Canada as part of the problem and not part of the solution. However, their preoccupation with security has becomes our problem.

Richard Harris, a former member of the Research Advisory Group on Trade Policy (Economics) of the Macdonald Commission, which recommended free trade with the U.S.,[8] provided the Committee with a graphic description of the most dire.effects of the problem, in what he admittedly called his "pessimistic scenario." He observed that increases in border costs had to be regarded "as one of the single most important national economic issues of this decade" in that it could reverse the positive economic trends of the past fifteen years.

According to Harris, for the past 15 years Canada has been pursuing a seamless border so as to have integrated North American manufacturing and service sectors. If the Americans implement additional security measures at the border, a substantial increase in border costs will occur for Canadian producers. Such a cost increase will bring about several adjustments. First, Harris argued that a 10% increase in border costs would lead to a reduction in Canada-U.S. trade volumes of roughly 25% and a drop in Canadian export prices of about 10%. The long-run impact that such a loss of access to the U.S. market would have on our living standards would be great: Canada would have to search for other trading partners or trade with the U.S. at a much higher cost.

Second, Harris noted that industrial restructuring will occur as the existence of higher border costs causes a reorganization of the type of time-sensitive delivery in intermediate goods and manufacturing (just-in-time inventory activity) located near the border – the natural advantage that Canadian and Mexican locations had will have been eliminated – and a transformation of the domestic economy as Canada is pushed into final-goods trade. Canada would then have to resort to its original model of fully developing an indigenous manufacturing sector. The United States could always reorganize its production and supply its market domestically, he argued.

---

8 He was also a special adviser to the Government of Canada during the negotiations leading to the Canada-U.S. FTA.

Third, trade will naturally be diverted to other markets such as Asia and Europe. While the Committee would be supportive of such a development, the costs of a large-scale disruption of the traditional north-south trading pattern could be quite onerous for Canadians.

Hopefully, Harris's "pessimistic scenario" will not materialize. To avoid all of the potential effects described above, the Government of Canada must constantly strive to convince U.S. decision-makers that it deems their security challenges to be important. The Committee hopes that in so doing, Canada would not only assist in the war against terrorism but also be shielded from certain trade-restricting U.S. security-related actions. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada ensure that U.S. decision-makers recognize how seriously Canada takes security concerns. The government should immediately launch an active campaign to inform such decision-makers of the unprecedented cooperation between Canada and the U.S. on border security issues and the reality that Canada is a secure trading partner.

A. The Effects Of September 11

The terrorist attacks that occurred in the United States on September 11, 2001, had serious short-term effects on the Canadian economy. Whereas prior to that date the facility of movement across the border had been largely taken for granted and progress in improving the border had been neglected, the situation had now changed. With the U.S. government clearly intent on ensuring the security of its citizens from potential terrorist threats, concerns were raised here in Canada that our southern neighbour would erect what would amount to a fence around its borders.

One of the first impacts to be felt was the sudden and lengthy backlog at the Canada-U.S. border. Immediately following the terrorist attacks, the U.S. closed its airports, seaports and land crossings. When the border with Canada reopened, individuals and goods were delayed while both countries wrestled with security concerns and subjected commercial and passenger traffic to thorough scrutiny. The resulting inspections delayed trucks for 12-18 hours[9] for days afterwards, and it was weeks before the situation returned to normal. Certain companies heavily dependent on trade with the United States ceased factory production temporarily, which affected employment.

9 These delays can be contrasted with designated standard wait times: 10 minutes for the Monday-Thursday period, and 20 minutes for the Friday-Sunday and holiday periods.

Third, trade will naturally be diverted to other markets such as Asia and Europe. While the Committee would be supportive of such a development, the costs of a large-scale disruption of the traditional north-south trading pattern could be quite onerous for Canadians.

Hopefully, Harris's "pessimistic scenario" will not materialize. To avoid all of the potential effects described above, the Government of Canada must constantly strive to convince U.S. decision-makers that it deems their security challenges to be important. The Committee hopes that in so doing, Canada would not only assist in the war against terrorism but also be shielded from certain trade-restricting U.S. security-related actions. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada ensure that U.S. decision-makers recognize how seriously Canada takes security concerns. The government should immediately launch an active campaign to inform such decision-makers of the unprecedented cooperation between Canada and the U.S. on border security issues and the reality that Canada is a secure trading partner.

A. The Effects Of September 11

The terrorist attacks that occurred in the United States on September 11, 2001, had serious short-term effects on the Canadian economy. Whereas prior to that date the facility of movement across the border had been largely taken for granted and progress in improving the border had been neglected, the situation had now changed. With the U.S. government clearly intent on ensuring the security of its citizens from potential terrorist threats, concerns were raised here in Canada that our southern neighbour would erect what would amount to a fence around its borders.

One of the first impacts to be felt was the sudden and lengthy backlog at the Canada-U.S. border. Immediately following the terrorist attacks, the U.S. closed its airports, seaports and land crossings. When the border with Canada reopened, individuals and goods were delayed while both countries wrestled with security concerns and subjected commercial and passenger traffic to thorough scrutiny. The resulting inspections delayed trucks for 12-18 hours[9] for days afterwards, and it was weeks before the situation returned to normal. Certain companies heavily dependent on trade with the United States ceased factory production temporarily, which affected employment.

9 These delays can be contrasted with designated standard wait times: 10 minutes for the Monday-Thursday period, and 20 minutes for the Friday-Sunday and holiday periods.

In addition to hurting productivity and raising the cost of doing business in both countries, border delays undermine exports and harm employment. This is true not only for manufacturers but also for the tourism and hospitality industries, which are affected by reductions in border crossings by individuals concerned about potential crossing delays. A high percentage of Canada-U.S. trade is in intermediate products that are transported on a "just-in-time" basis to manufacturing plants on both sides of the border and assembled into larger products. These deliveries enable firms to maintain fewer inventories as a cost-saving measure. The downside is that under this system, border delays quickly result in plant closures, financial losses for business and employee layoffs. David Adams (Vice-President, Policy, Canadian Vehicle Manufacturers' Association) suggested that a one-hour assembly line shutdown would cost $1.5 million in forgone revenue, and the addition of an extra hour's revenue would range from US$400,000 to $800,000.

Canadian businesses were also concerned that decisions on future business investment would be made on the basis of domestic firms' continuing ability to supply the American market. Without reliable access to that prized market, foreign-based companies may be reluctant to establish business operations in Canada. Others, both domestic and foreign, may wish to relocate existing facilities south of the border.

B. The 30-Point Border Action Plan And Its Implementation

Fortunately, concrete action was forthcoming after the events of September 11. The Government of Canada adopted certain measures to reduce border delays while, at the same time, ensuring an adequate level of border security. These actions included the employment of additional personnel at the border, the establishment of dedicated traffic lanes for commercial traffic, the opening of additional lanes for passenger vehicles, and the designation of special processing lanes for trucks having already passed through expedited pre-clearing.

In conjunction with its own independent action, the federal government also pushed aggressively for a joint strategy (with the Americans) for the border. In December 2001, the two countries signed a declaration spelling out the creation of a "Smart Border for the 21st Century."[10] An accompanying 30-point Action Plan, based on four pillars (the secure flow of people, the secure flow of goods, secure infrastructure, and coordination and information-sharing) was designed to lead to collaboration in identifying and addressing security risks (i.e., keeping terrorists out) while achieving an efficient and effective expediting of the flow of legitimate people and goods across the shared border (see Appendix 4). It leaned heavily on the principle of risk management, by concentrating resources on individuals and products displaying higher degrees of risk. A Canadian Border Task Force was established for its implementation.

---

10 *Canada And The United States Sign Smart Border Declaration*, Department of Foreign Affairs and International Trade News Release No. 162, December 12, 2001.

To effectively carry out the Action Plan, both governments set aside significant financial resources. On this side of the border, the Canadian Federal Budget of December 10, 2001, allocated $1.2 billion in future years to make the border more secure, open and efficient. Roughly one half of this funding has been directed towards the improvement of border infrastructure (e.g., improvement of access roads, addition of new lanes, purchase of electronic scanners for quicker inspections), with the other half devoted to enhancing border security through enforcement, intelligence-gathering for security purposes and equipment. Most of the infrastructure money will be destined for Canada's six major border crossings, with $300 million ($150 million federal; $150 million provincial) committed to new border infrastructure in the Windsor-Detroit area.

While the U.S. government has also committed additional funding to bolster border security, the funding required to upgrade technology and infrastructure and to increase the quantity of border staff has been slow in coming. The shortage of funding from Washington to provide more U.S. customs officers at the northern border has historically been blamed for creating traffic delays there. Lewiston, N.Y., resident Jim Phillips (President and Chief Executive Officer, The Canadian/American Border Trade Alliance) assured the Committee that the staff shortage problem is currently being dealt with.

Witnesses addressing border issues were generally very supportive of the progress made to date with respect to the Border Action Plan, even if considerable implementation work remains to be done. The border is now both more secure and more trade-facilitating than it was at the time of the terrorist attacks. Proof of this lies in the fact that when the U.S. recently moved to the Code Orange security leve[11] and brought in Operation Liberty Shield, there was little border disruption. Phillips suggested that public security and economic security were viewed in the U.S. as twin goals, both of them important.

In March 2002, the two countries began cooperating on a Port Security Initiative to identify and screen high-risk marine cargo before it arrives in either country. Canada has customs officers stationed in Newark and Seattle-Tacoma for this purpose, and the U.S. has staff in Vancouver, Montreal and Halifax to inspect containers to be transhipped south of the border. The two sides share intelligence information.

Fast lanes for low-risk, pre-cleared travellers (as opposed to shippers) were opened in June 2002 at two British Columbia-Washington State border crossings. This joint program, known as NEXUS, uses proximity readers to obtain security-related information from hand-held identification cards. The program is now running at four border crossings and will be expanded to include all other high-volume crossings by the end of 2003.

---

11 Under Code Orange, U.S. border staff perform a trunk inspection on 75% of all vehicles. The highest level of security alert (Code Red) requires even more stringent coverage, with all vehicles being inspected, but it is only issued for specific, targeted threats. Unlike orange and yellow, red is not a general state of security.

Plans are also underway to launch a new program incorporating fast lanes for low-risk air travellers, referred to as NEXUS-Air. Pilot projects in Ottawa and Montreal are to begin in 2003.

In September 2002, President George W. Bush and Prime Minister Jean Chrétien formally announced the launch of a new joint program (Free and Secure Trade, or FAST) to ensure a secure supply chain for low-risk goods (facilitate the movement of commercial shipments across the border). Among other things, this program establishes fast lanes for approved, lower-risk shipments (i.e., those purchased by pre-authorized importers and transported by pre-authorized drivers and carriers). Subjecting truckers to a rapid electronic security check in these lanes will, it is hoped, result in more efficient border processing. The FAST program enables low-risk trucks and drivers to have their manifests sent by transponders to the customs agent at the border before the trucks arrive. FAST went into operation in December 2002 at six border crossings (4 in Ontario, 1 in British Columbia and 1 in Quebec).

Other signs of progress worth mentioning include strengthened cooperation between the two countries to increase their ability to intercept high-risk travellers before they leave for North America; the establishment of Integrated Border Enforcement Teams to catch criminals and terrorists before they cross the border; the coordination of intelligence-sharing, financial surveillance, customs cooperation, immigration practice and infrastructure protection; and the initialling of a Safe Third Country Agreement to deal with the treatment of persons seeking refuge and asylum at our land borders.[12]

On the negative side of the ledger, progress on developing the infrastructure required to establish a more effective border-crossing network has been slow. David Adams remarked that the 120% growth in two-way trade since the launch of NAFTA has not been accompanied by any commensurate increase in border infrastructure.

While the 30-point Border Action Plan has generally received critical acclaim, the Government of Canada has been criticized for not devoting enough attention to injecting funds into the construction of border infrastructure. For example, there are too few approaches to the border, with frequently used border locations such as Windsor-Detroit still requiring additional crossing points and/or expansion of existing ones to provide for the separate lanes required to streamline traffic. The three busiest border crossings all involve old bridges: the Ambassador Bridge connecting Windsor and Detroit was constructed in 1929; the Peace Bridge linking Fort Erie with Buffalo was erected in 1927; and the Blue Water Bridge between Sarnia and Port Huron was built in 1938. Other bridges span the St. Lawrence River between Canada and the State of New York. Construction of new bridges at key border crossings must be part of any border infrastructure solution.

---

12 Under this agreement, the claim for asylum has to be heard in the first country of arrival. As Bertin Coté (Deputy Head of the Canadian Mission in Washington) told the Committee, a full 70% of refugees arriving in Canada do so across the land border, and they will now have to be processed in the U.S.

Programs such as NEXUS and FAST will only be as good as the border infrastructure that is established, for there is little point to having special lanes for security-cleared, low-risk shippers and travellers if access to the lane occurs only a few car lengths from the actual border. These programs will require new investments in infrastructure before they can be truly effective.

In addition, border security must be pushed outward by moving customs inspection and paperwork away from the actual border. The pre-clearance system devised for airports could serve as a model for a similar development at land border crossings. According to the Canadian Chamber of Commerce, however, there has been little evidence of progress in moving pre-clearance away from the land borders.

Given the critical importance of the border to Canada's economic prosperity, the federal government should be investing a considerably greater quantity of resources in infrastructure at high-volume border crossings. It would also be helpful if quicker action could be taken on adopting a pre-clearance system for the movement of goods across the border, under which Canadian agents would work on U.S. soil and vice versa. Witnesses suggested that progress in this area would require a resolution of the guns issue (U.S. border guards carry weapons whereas Canadian guards do not) and Charter of Rights and sovereignty issues. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 2

That, since a trade-efficient border is the lifeline of Canada's economic prosperity and since the current infrastructure at key border crossings is woefully inadequate to handle the tremendous growth that has occurred in bilateral trade, the Government of Canada accelerate the implementation of the 30-point Border Action Plan by:

a) **Encouraging Canadian and U.S. authorities to accelerate the construction of new bridge and tunnel crossings into the United States;**

b) **Injecting considerably greater financial resources into the construction of additional border infrastructure other than bridges and tunnels; and**

c) **Accelerating efforts to establish a pre-clearance system for the shipment of goods across land border crossings, thereby "moving the border away from the border" to reduce border impediments to trade, investment and business development.**

Programs such as NEXUS and FAST will only be as good as the border infrastructure that is established, for there is little point to having special lanes for security-cleared, low-risk shippers and travellers if access to the lane occurs only a few car lengths from the actual border. These programs will require new investments in infrastructure before they can be truly effective.

In addition, border security must be pushed outward by moving customs inspection and paperwork away from the actual border. The pre-clearance system devised for airports could serve as a model for a similar development at land border crossings. According to the Canadian Chamber of Commerce, however, there has been little evidence of progress in moving pre-clearance away from the land borders.

Given the critical importance of the border to Canada's economic prosperity, the federal government should be investing a considerably greater quantity of resources in infrastructure at high-volume border crossings. It would also be helpful if quicker action could be taken on adopting a pre-clearance system for the movement of goods across the border, under which Canadian agents would work on U.S. soil and vice versa. Witnesses suggested that progress in this area would require a resolution of the guns issue (U.S. border guards carry weapons whereas Canadian guards do not) and Charter of Rights and sovereignty issues. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 2

That, since a trade-efficient border is the lifeline of Canada's economic prosperity and since the current infrastructure at key border crossings is woefully inadequate to handle the tremendous growth that has occurred in bilateral trade, the Government of Canada accelerate the implementation of the 30-point Border Action Plan by:

a) **Encouraging Canadian and U.S. authorities to accelerate the construction of new bridge and tunnel crossings into the United States;**

b) **Injecting considerably greater financial resources into the construction of additional border infrastructure other than bridges and tunnels; and**

c) **Accelerating efforts to establish a pre-clearance system for the shipment of goods across land border crossings, thereby "moving the border away from the border" to reduce border impediments to trade, investment and business development.**

C. New Border Restrictions On The Horizon And How To Deal With Them

A brief reference to the new U.S. security-related actions looming on the horizon has already been made. These potential actions are fraught with problems for Canada, as Canadian producers could be kept out of the U.S. supply chain unless these plans are modified. David Bradley (Chief Executive Officer, Canadian Trucking Alliance) stressed that additional border restrictions, apart from adversely affecting transborder shipments, could undo the progress achieved under the Border Action Plan. That said, a number of individuals whom the Committee met in Washington, including U.S. Senator Susan Collins (R-Maine) and William Lash III (Assistant Secretary of Commerce for Market Access and Compliance, Department of Commerce), insisted that a key objective in applying these security requirements was to ensure that the movement of trade and people across the border would not be compromised.

The first of the security measures to note is the U.S. Patriot Act (October 2001) requirement that the U.S. Attorney General precisely track the movement of all individuals in and out of the country. According to recent statements, U.S. Ambassador to Canada Paul Cellucci has hinted that the U.S. Administration has agreed to exempt Canadian citizens from the documentation requirement contained in this entry/exit control system. However, foreign nationals residing in Canada would have to register. Regarding the imposition of exit controls, John Murphy (Vice-President, U.S. Chamber of Commerce) observed that discussions are currently underway to make the Canadian side of the border the U.S. exit point and thereby avoid the introduction of an additional security checkpoint.

Second, the U.S. is planning to insist (by October 2003) on advance notification of the contents of all commercial shipments into the country: four hours for truck shipments, 12 for air shipments and 24 for rail and marine shipments. These requirements are quite onerous for a number of key Canadian industries; according to U.S. Representative Earl Pomeroy (D-North Dakota), they are also of great concern to the Northern Border Caucus of the U.S. House of Representatives, which he co-chairs.

The third action is the June 2002 passage of the *U.S. Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002* to help the U.S. prevent, prepare for and respond to bioterrorism and public health emergencies. The draft regulations accompanying the legislation would require the registration of foreign facilities that manufacture, process, pack or hold food for animal or human consumption, as well as the provision of advance notification to the FDA of every shipment of food products into the U.S. market.[13] Rory McAlpine (Acting Director General, International Trade Policy Directorate, Agriculture and Agri-Food Canada) referred to this legislation as his department's most pressing concern from an agricultural trade perspective. Industry representatives also expressed concern about the complexity of the Act and its regulations, and the impacts that it will cause.

---

13 For FDA-regulated products, the draft regulation requires that notice be given by noon the day before the truck in question reaches the border crossing. The advance notification requirement is thus different for food than for other products. Without adequate notice, the product will be refused entry into the U.S.

In Washington, Sharon Bomer-Laurentsen (Deputy Assistant U.S. Trade Representative for Agricultural Affairs) pointed out that considerable effort is being expended within the USTR to ensure that trade in the products affected by the regulations remains relatively unhindered.[14] However, she cautioned the Committee that it is reasonable to expect that firms will have to modify in some respects the way that business is carried out.

Ronald Bulmer (President, Fisheries Council of Canada) informed Committee members of the Canadian seafood industry's concerns about proposed U.S. regulations on plant registration requirements and prior notice, as well as upcoming FDA employee empowerment rules at the border and required record-keeping for products traversing the border. The Government of Canada is currently consulting with affected industries to formulate an appropriate response. The ultimate goal is to minimize the regulations' impact on cross-border trade.

How should Canada deal with these and other security-related measures? One option would be the development of "strategic bargains" that would, it is hoped, exchange actions taken by Canada on security for U.S. concessions on trade. As Kathleen Macmillan (President, International Trade Policy Consultants) noted, these actions would be designed to provide Americans with comfort about security concerns. Both she and Peter Clark (Partner, Grey, Clark, Shih and Associates, Ltd.) felt that the provision of such comfort would be a positive development.

Donald Barry observed that since September 11, a number of individuals and groups in Canada had released proposals linking security measures taken by Canada with U.S. trade concessions. For example, the November 2001 report of the Coalition for Secure and Trade Efficient Borders advocated an integrated and comprehensive response to security and border issues. In the spring of 2002, Wendy Dobson, professor at University of Toronto, called for a new bilateral arrangement to offset our support of U.S. objectives on border security, immigration and defence with enhanced access through a customs union/common market.

Thomas d'Aquino informed the Committee that in January 2003 the Canadian Council of Chief Executives (CCCE) had unveiled the North American Security and Prosperity Initiative (NASPI), a new bilateral partnership for trade, immigration, energy, security and defence designed to ultimately transform the internal border into a shared checkpoint. This proposal does not involve a customs union, common market or currency union since, according to d'Aquino, the likelihood of their acceptance in Washington is not great. Altogether, NASPI has five components:

14 In this regard, it would be helpful if U.S. customs officers were to apply the regulations governing trade more consistently across the border.

- The establishment of a protection zone around North America together with elimination of regulatory, procedural and infrastructure barriers at our internal border. Shared approaches to commercial processing, infrastructure, intelligence and policing, North American identity documents would be developed, and a common institution to provide oversight would be established;
- Regulatory cooperation, through mutual recognition or other forms of harmonization, to remove regulatory redundancies on a sector-by-sector basis. Included here would be trade remedies, restrictions on access and ownership in major industries, and impediments to skilled labour mobility;
- Achieving resource security (in the form of a resource security pact that would end once and for all the resource pricing and subsidies issues) in oil, natural gas, electricity, coal, uranium, primary metals, forest products and agriculture;
- A North American defence alliance involving greater investment in the Canadian military and an enhanced Canadian homeland security capability; and
- The establishment of four specialized joint commissions to deal with the above four areas. These commissions would have to be accountable to political authority on both sides of the border. The Council is examining models such as the International Joint Commission.

Witnesses appearing before the Committee were divided on the merits of presenting broad security and trade initiatives to the Americans. It goes without saying that D'Aquino is a strong proponent of this approach. Richard Harris told the Committee that the North American security problem should have been dealt with as a North American perimeter issue instead of as a land-border issue, and now that window of opportunity appears to have closed. This view was supported by David Bradley, who observed that so much investment had been made in the land border that no one was discussing perimeter security any more.

Other witnesses felt that there was still time for Canada to respond more vigorously to U.S. homeland security concerns and thus, it is hoped, to obtain relief from U.S. actions. For example, Fred McMahon (Director, Centre for Globalization Studies, Fraser Institute) argued that Canada had risked its physical and economic security by ignoring the development of a North American security perimeter. McMahon was of the view that while the 30-point Border Action Plan was a good start, it needed to be accelerated and it did not go far enough. He thought that the key short-term issue for Canada did not involve entering into a deeper trade agreement, but rather dealing with the security-related threat to our current trade. Measures to be taken include dealing with the terrorist threat better by altering refugee immigration policies and by improving the tracking of existing immigrants,[15] and making the supply chain more secure.

15 The U.S. is concerned about the administration of Canada's refugee policy and the resulting possibility that terrorists could slip across the border.

Rolf Mirus (Director, Centre for Economic Research, School of Business, University of Alberta) observed that our national interest dictates that we take the initiative with the U.S. to secure and reshape our trade and security relationship. The status quo is not an option since border closures and slowdowns are large risks and foreign investment may be deterred. The issue-by-issue approach is perhaps not workable in this climate. We should make a commitment to improve security at our borders – so that the U.S. has confidence in us – and work together to improve security for ships and aircraft. He envisions common procedures at a North American security perimeter. Moreover, U.S. confidence would increase if Canada had a stronger military.

On the negative side, Donald Barry did not hold much hope in the short term for such a new security/trade partnership, since the Bush Administration, fixated as it is on security concerns and domestic issues, does not have any interest in this type of approach. He also wondered, since Washington's priority is security while ours is trade, exactly how the security/trade bargain would be weighted, who would set the terms and whether Congress would be interested? Also, deeper cooperation is likely to occur on a North American basis, not a Canada-U.S. one. Instead, Canada should continue to build up its security and defence capabilities, since it makes sense for us to do so anyway, and such actions can help, albeit in a modest way, to reverse U.S. security perceptions of Canada. Most importantly, we need to continue the efforts under the Border Action Plan.

In Washington, lobbyist Paul Frazer (Murphy Frazer Selfridge) stressed the importance of performing the "grunt work" required at the border to ease U.S. security concerns and to facilitate trade. He rejected the "strategic bargain" approach previously described.

In his written submission to the Committee, Jim Stanford (Economist, Canadian Auto Workers) was very critical of any proposals or measures that would sacrifice Canada's capacity to independently determine its immigration, security and foreign policies in order to ensure that border crossings operate smoothly. Unconvinced that any such moves would "buy" Canada any special treatment from U.S. authorities, he favoured continued emphasis on sensible, incremental measures to enhance the efficiency of cross-border trade.

The Committee agrees. The answer to the border problem does not lie in the development of "strategic bargains" to remove border-related impediments to trade. It is highly doubtful that the Bush Administration would be interested and, as Kathleen Macmillan pointed out, it is not clear that the Americans would ever be satisfied with sovereignty-restricting actions that we would take to boost security. They may continue to impose ever more stringent security-related measures at the border. Moreover, we want Canada to retain its decision-making ability in the important policy fields mentioned by Stanford above.

Rather, it would appear that the best solution is to continue to work within the framework of the Border Action Plan to improve North American security. Lobbying hard for an easing of the planned new border requirements also makes sense, since their implementation in their current state would be harmful to economic interests on both sides of the border. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 3

That the Governments of Canada and the United States intensify efforts to ensure that any implementation of Canadian and American security measures adequately take into account any effects on bilateral trade and investment.

CURBING THE USE OF TRADE REMEDIES

Another key impediment to realizing secure access to the U.S. market is the continued application of U.S. trade remedy (e.g., anti-dumping, countervail) actions against Canadian producers. Even if the overwhelming majority of North American trade runs smoothly and without adverse incident, other than border problems – indeed, over 95% of Canadian exports to the U.S. appear to be trouble-free at this time – there is no denying that from time to time certain trade irritants and disputes seem to define the bilateral relationship. In a number of key industries (e.g., softwood lumber, agricultural products), Canada faces frequent trade remedy disputes, with the U.S. periodically attempting to alter its domestic trade remedy laws to provide protection for its producers.

Moreover, the incidence of protectionist activity in the U.S. could increase if the U.S. economy deteriorates. Appearing before the Committee, Richard Harris expressed concern about the current level of U.S. protectionism and what he described as an inward focus in the United States as well as a possible abandonment of the multilateral agenda by an administration that he claimed was quite willing to accommodate protectionist interests.

The Committee shares Canadians' frustrations with chronic trade battles such as the eleven Canadian Wheat Board challenges and the numerous conflicts over softwood lumber exports, and is concerned about the huge legal fees – $800 million on the softwood case in Washington since 1986, US $200 million on softwood at the WTO and $10 million on the current Wheat Board case – that Canadian companies have to spend in their defence. We strongly believe that American producers, by constantly initiating these trade actions in some sectors, are not living up to at least the spirit of the existing free trade agreement.

A. The FTA: Objective Not Met

Trade disputes and irritants tend to arise from the imposition of protectionist measures by countries attempting to insulate their own industries from international competition. The aim of the FTA negotiators was to prevent such protectionism and to remove existing protectionist measures; these actions hardly seem consistent with free trade. Ideally, there would not currently be any such measures with respect to trade between Canada, Mexico and the United States.

Indeed, the main reason Canada entered the FTA negotiations in the first place was, as John Helliwell (Professor, Department of Economics, University of British Columbia) reminded the Committee, to obtain easier access to the U.S. market and to be exposed to less danger from U.S. trade remedy action. Before the FTA came into effect, private and government interests in the U.S. were increasing their efforts to impede Canadian imports through the use of domestic trade remedy legislation. In the decade before the FTA's implementation, for example, the United States had initiated some 30 investigations against Canada in the trade field; they involved major exports such as softwood lumber, pork, potash, and fish products. Also worth mentioning is the fact that at the time of the FTA negotiations there was no effective dispute settlement mechanism at the global level such as the current WTO mechanism.

The main strategy used by Canada to achieve secure market access was to attempt to obtain an exemption from the application of anti-dumping and countervailing duties. Anti-dumping actions are generally taken when it can be shown that a foreign competitor sold products into a given market (e.g., the American market) at prices that are below cost or below comparable prices in the home market (e.g., the Canadian market). Alternatively, countervailing duties are imposed by governments on exporting countries to offset perceived production subsidies in those countries.

American FTA negotiators flatly refused the AD/CVD exemption proposal because they believed Canadian products were being subsidized and that U.S. producers required the protection of domestic AD/CVD law. In response, the Canadian negotiators suggested that North American competition legislation be introduced as a replacement for anti-dumping duties, and that a common definition and code on subsidies be negotiated to lower substantially the use of countervailing duties. These proposals were unsuccessful, however, as the Americans were unwilling to go beyond the GATT rules at that time and insisted on maintaining their trade remedy laws. Ultimately, they showed no interest in having U.S. domestic law supplanted by a new body of international law.

To break the resulting deadlock in negotiations, the Americans put forward an interim solution whereby the existing judicial review of AD/CVDs by U.S. courts would be replaced with reviews by binational panels comprising trade specialists from both countries. The resulting Article 1906 of the FTA stipulated that the binational panel system would be a temporary measure (five to seven years) pending the development of a new, common AD/CVD regime. Furthermore, Article 1907 called for the parties to set up a working group to develop more effective rules and disciplines concerning the use of government subsidies and the application of unfair transborder pricing practices.

None of these alternative approaches saw the light of day, as the existing binational panel system became a permanent feature of NAFTA (Chapter 19). Moreover, the working group identified in the FTA's Article 1907 was dropped – it was agreed that rules on dumping and subsidies would be dealt with in the Uruguay Round of GATT negotiations[16] – and instead the parties agreed to regular, general consultations on a new AD/CVD regime. In some quarters, however, continuation of the status quo was seen as a significant Canadian victory in view of existing concerns about sovereignty in the U.S., which had taken the form of considerable Congressional pressure to downgrade or completely dismantle the Chapter 19 process.[17]

Ultimately, Canada (and Mexico) did not receive the exemptions from U.S. AD and CVD laws that they were seeking, as shown by the punishing duties on Canadian exports of softwood lumber. Nor did they meet their objectives of crafting a set of uniform trade laws. As a number of witnesses pointed out, free trade with the U.S. has not provided Canadians with the assured access to the American market that they were seeking. Both countries can use their countervailing and anti-dumping laws as they see fit, and can change their trade remedy laws whenever appropriate.[18]

Instead, the parties to the FTA and NAFTA had to settle for access to dispute resolution mechanisms that assess the proper application of NAFTA member country trade legislation. Thus, Canada's only recourse is to ensure that the U.S. trade remedy law is applied correctly. These dispute resolution mechanisms are reviewed in the next chapter.

---

16 In the end, the Uruguay Round did not result in the hoped-for changes to existing AD and CVD regimes.

17 Gilbert R. Winham, "Dispute Settlement in NAFTA and the FTA," in Steven Globerman & Michael Walker, eds., *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*, The Fraser Institute, Vancouver, 1993, p. 270.

18 In fact, the U.S. did so shortly after it lost a NAFTA challenge to Canadian softwood lumber pricing and allocation policies. The amendments to its trade remedy legislation were designed to reverse the most controversial aspects of the binational panel's decision in favour of Canada.

B. Exploring Made-In-North America Solutions

One has to wonder whether the U.S. would ever curtail its right to use such trade remedies as countervailing and anti-dumping duties on internal NAFTA trade. Given the central role that these tools play in U.S. trade policy, and how hard the Americans have fought to retain these tools in trade talks, it seems difficult to envision the U.S. entirely giving up its right to impose countervailing tariffs and duties. The Honourable Roy MacLaren (former Minister of International Trade) observed that there is currently no incentive for the U.S. to forgo its trade remedy practices. Lawrence Herman (counsel, Cassels, Brock & Blackwell LLP) remarked that the Americans saw their vigorous trade remedy process, necessary to deal with what they view as unfair foreign trade practices, as "an article of faith."

Not all are of this view, however, as one observer of North American integration argued that the Americans "might be receptive within an overall goal of North American economic security."[19] Thomas d'Aquino noted that there was no place for trade remedies in the bilateral relationship. He thought that the best way to capture Americans' attention on trade remedies would be to come up with a "strategic bargain" that would result in the removal of trade remedies, a goal not achieved fifteen years ago.

However, MacLaren dismissed this option outright, noting that the U.S. Congress had never shown any willingness to remove the trade remedy arsenal at its disposal. His desired alternative was for Canada to continue to concentrate on the current multilateral negotiations.

For his part, the Honourable Pierre Pettigrew (Minister of International Trade) told the Committee that there needed to be a firm commitment to bringing trade remedy practice in line with the growing integration of the shared North American economic space. He cited the steel industry as a case in which the use of trade remedies was counterproductive.

The Committee believes, however, that little can be done on an economy-wide basis within the NAFTA to correct this problem. Establishing a common North American anti-dumping and countervailing duty regime is a non-starter in the short term. Moreover, the "strategic bargain" approach referred to above holds little promise, as the U.S. is not likely to dispense with its domestic trade remedy laws. The proposal of the Canadian Council of Chief Executives to exchange Canadian action for trade-remedy relief and negotiate a comprehensive resource security pact with the Americans, designed to settle the thorny issues of resource pricing and subsidies once and for all, is unlikely to be feasible and would involve too great a loss of Canadian sovereignty. As John Helliwell told the Committee in Vancouver, it is dangerous to move further along the integration path, simply because Canada did not obtain what it was seeking in previous attempts to integrate.

---

19 Wendy Dobson, *Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action*, The Border Papers, *C.D. Howe Institute Commentary*, Number 162, April 2002, p. 21.

One option worth exploring, as several witnesses suggested, is the use of bilateral sectoral tariff agreements (e.g., in the steel sector) to "disarm" the use of trade remedies within the economic sectors under consideration. Lawrence Herman informed the Committee that the three NAFTA governments had agreed to open preliminary discussions on a possible set of trade rules to govern the steel industry. He felt that this development should be encouraged, since it could lead to the removal of trade irritants and private law remedies in that industry. In meetings in early February with U.S. Secretary of Commerce Don Evans, Minister Pettigrew broached the possibility of limiting each country's ability to impose anti-dumping or countervailing duties in trade disputes within such a highly integrated industry such as steel. Kathleen Macmillan saw potential in applying a possible steel agreement to other sectors of the economy, most notably agriculture. The Committee, swayed by all of these arguments, recommends:

RECOMMENDATION 4

That Canada and the United States initiate negotiations to achieve substantial trade remedy (e.g., anti-dumping, countervail, safeguards) relief in economic sectors (e.g., steel) in which producers would favour such action.

C. Seeking Progress At The WTO

Canada should also aggressively seek progress on the trade remedy file at the WTO. As Jon Johnson (Partner, Goodmans LLP) told the Committee, the advantage that the WTO has is that it has a definition of "subsidy" and stringent rules regarding the conduct of anti-dumping and countervailing actions. Therefore, he felt that the WTO represented our best chance of dealing with U.S. trade remedy laws.

According to Gilbert Gagné (Professor, Department of Political Studies, Bishop's University), the answer lies in (a) clarifying existing WTO provisions on the definitions of subsidy and dumping, and (b) tightening the WTO conditions under which dumping and countervail action can be taken. He argued that U.S. trade remedy investigations are often launched in the absence of strong evidence of subsidization, dumping or injury, resulting in forced "compromises" to avoid costly litigation and maintain trade access. Canada should continue to insist that the WTO provisions require sufficient and stronger evidence for the launching of trade remedy investigations.

In Washington, William Lash III (Assistant Secretary of Commerce for Market Access and Compliance, Department of Commerce) also urged Canada to obtain subsidies reform at the WTO. He argued that continually retrying the same cases, as is being done in softwood lumber, is counterproductive and that reforming the WTO could "get to the heart of the issue."

The Committee heard additional testimony that anti-dumping abuses have become an increasingly serious problem for the international trading system, as more and more countries have implemented their own anti-dumping legislation. The problem is that not all of these countries (largely developing countries) have interpreted WTO rules (i.e., the 1995 WTO Anti-Dumping Agreement) in the same manner, and disputes have occurred. Bringing greater clarity and openness to anti-dumping rules is now seen as an urgent priority.

These issues are on the agenda of the current round of negotiations at the WTO and are being actively explored at the FTAA talks. In November 2001, WTO Members agreed to initiate negotiations aimed at clarifying and improving disciplines under the Anti-Dumping Agreement and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, while preserving the basic concepts, principles and effectiveness of these instruments. Claude Carrière (Director General, Trade Policy Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade) informed the Committee that the WTO's Rules Negotiation Group was considering ways to reduce abuse in the application of trade remedy laws and to impose stricter requirements before anti-dumping and countervailing cases can be launched. According to Carrière, Canada's objective is to constrain the abusive use of anti-dumping and countervailing measures against us by the U.S. and other countries. To that end, it is seeking to raise the current 25% threshold for industry participation in a petition for AD or CVD action.

Some witnesses pointed to the uncertain prospects for success of the WTO Doha Round, in which the above changes would have to be made. Rolf Mirus and Donald Barry noted that the prospects for the Doha Round were not good at this point since substantive progress on agricultural issues had not yet occurred. Achievement of such progress would require European concessions on agriculture; as Barry mentioned, those concessions might be obtained as the process of EU expansion causes the Europeans to come to grips with their own agricultural support policies. Minister Pettigrew cautioned the Committee not to have too high expectations regarding WTO progress on the question of trade remedies.

Notwithstanding this negotiating uncertainty, the Committee is acutely aware of the need to overhaul existing WTO trade remedy provisions to curtail the incidence of protectionist abuse. Along with agricultural reform, curbing the use of trade remedies must be viewed as the most critical objective for Canada in the current WTO negotiating Round. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 5

That in the Doha Round of WTO trade negotiations, the Government of Canada give top priority to obtaining a WTO agreement to:

a) clarify and improve upon existing provisions on subsidy and dumping definitions;

b) tighten existing WTO provisions governing the use of trade remedies (e.g., anti-dumping, countervail, safeguards) so as to restrain protectionist abuses; and

c) avoid continental trade conflicts.

IMPROVING DISPUTE SETTLEMENT MECHANISMS

Since it has proven impossible thus far to eliminate the threat of U.S. protectionism, it is important for a country as widely exposed to the large American market as Canada to have access to a comprehensive and effective dispute settlement system through which the most problematic and damaging cases of unilateral protectionism can be dealt with directly, fairly and quickly. Indeed, Canada entered the FTA negotiations intending to emerge with a mandatory, rules-based dispute settlement system that would govern the implementation of the agreement and serve as a secure route for Canada to challenge U.S. protectionist actions without having to endure the influence of powerful U.S. interests in the process.

Regrettably, the dispute settlement system that Canada obtained through the North American free trade agreements is only partly rules-based. Some of the rules leave room for political intervention, and as a result, Canada (and now Mexico under NAFTA) is still susceptible to the adverse effects of U.S. political decisions and power.

While the Chapter 19 binational panel system (discussed below) is in many ways a rules-based dispute settlement system, it is based on a hybrid set of substantive law: the domestic anti-dumping and countervail law of the three NAFTA member countries. Although the rules tend to work most of the time, highly politicized disputes involving major economic interests (e.g., the softwood lumber dispute) continue to demonstrate the shortcomings of the Chapter 19 system and its inevitable susceptibility to political pressures.

Key dispute settlement provisions under NAFTA include the Chapter 19 state-to-state binational panel process for the review of anti-dumping and countervailing measures; the Chapter 20 state-to-state dispute settlement procedures covering all NAFTA issues other than those contained in Chapters 19 and 11; and the Chapter 11 investor-state mechanism that enables foreign investors to bring a claim against the country in which it has invested. All three of these dispute resolution mechanisms will be described in greater detail below.

Where rights and obligations under the WTO are at issue, NAFTA parties also have the option of employing WTO dispute settlement procedures as an alternative to those found in NAFTA. As was already mentioned, the WTO has now become "the forum of choice" for the settlement of disputes. For example, His Excellency Paul Cellucci (U.S. Ambassador to Canada) noted that the U.S. tends to resolve its trade issues through multilateral treaties contained within the WTO-led international trading framework and that these treaties trump U.S. trade laws.

The Committee has already registered its unhappiness with the current NAFTA dispute settlement system. Increasingly, disputes that are North American in nature are being resolved in Switzerland. Surely there are benefits to both Canada and the U.S. in improving the existing dispute resolution arrangement and making it more timely and effective.

A. NAFTA Chapter 19 Dispute Resolution

Prior to the FTA, AD/CVD disputes originating in the United States were decided by U.S. agencies, and the only internal avenue of appeal was resort to judicial review of governmental decisions by domestic courts. The FTA and subsequently NAFTA's Chapter 19 provided a system of binational panel review as an alternative to judicial review for decisions made on anti-dumping and countervailing duty matters. These agreements set out procedures for the establishment of panels, time limits for the panel to come to a resolution and certain consequences in case of non-compliance with panel decisions. Donald McRae (Professor, Business and Trade Law, University of Ottawa) described the Chapter 19 panel review process as an important improvement over what was in place prior to the FTA.

According to both Jon Johnson and Michael Kergin (Canada's Ambassador to the United States), the FTA dispute resolution system was also a substantial step forward compared with the General Agreement on Tariffs and Trade. There was no dispute settlement procedure in the GATT, and the losing party could block adoption of reports. In contrast, that could not happen under the FTA.

A fundamental feature of the Chapter 19 dispute settlement system is that binational panels do not create or apply new law, nor do they apply substantive legal rules on AD/CVD;[20] they simply review the application of the domestic law of the importing country to ensure that it was correctly applied. Thus, in the case of U.S. action against Canadian policy, a dispute settlement panel would review the U.S. government agencies' actions only to ensure their consistency with U.S. domestic trade law. NAFTA's Chapter 19 binational panel review process is, therefore, quite limited in that it only ensures that each country's domestic trade law is properly applied rather than setting standards of its own.

This binational panel system has generated substantial commentary and has been a key element of several major disputes, including the softwood lumber and steel disputes. Over eighty percent of the disputes under NAFTA have related to AD and CVD and have thus come under Chapter 19.

How successful has the binational panel review process under Chapter 19 been? According to Gilbert Gagné, who has written extensively on these matters, even though benefits have accrued from the Chapter 19 provisions, "fundamental problems have remained, which all have proved highly detrimental to Canadian trade interests. These relate to the limited nature of FTA/NAFTA provisions, the problems and delays encountered in the panel review process, the maintenance of the most troublesome aspects of US trade laws and practices, including the ability to modify these in a restrictive way, the persistence of harassment tactics leading to the need for "compromises" to avoid further litigation, and, finally, US attitude seeking national interest with a disregard for international trade rules."[21]

Lawrence Herman argued that the key deficiency with the NAFTA dispute settlement system is that the panels were ad hoc in nature and that there was no true permanent NAFTA arbitration or panel institution. He suggested that a permanent NAFTA court be established that would not alter the jurisdiction of the panels, but would provide for a permanent set of judges. Such a court could deal with all of the cases under Chapters 19, 20 and 11. However, the Committee is of the view that the establishment of a permanent North American Court on Trade and Investment to resolve disputes is a second-best alternative to progress at the WTO level (see below).

Sharon Bomer-Laurentsen (Deputy Assistant U.S. Trade Representative for Agricultural Affairs) agreed with the need to invigorate the Chapter 19 process. Dispute resolution panels needed to come to decisions in a more timely and effective fashion.

---

20 As was previously mentioned, these do not exist.

21 Gilbert Gagné, "North American Free Trade, Canada, And US Trade Remedies: An Assessment After Ten Years," *The World Economy*, January 2000, p. 90.

Other reviews of the dispute settlement system have been more favourable, especially when it comes to lower-profile cases. Indeed, a recent study makes the case that Chapter 19 "has been quite effective in curbing what Canadians believe to be the overzealous enforcement of AD and CVD laws by U.S. authorities."[22] The study's author, Patrick Macrory, notes that "only six Canadian products other than softwood lumber are currently subject to AD and/or CVD orders, and in most cases the volume of trade involved is small and the current duty level low."[23] He also emphasizes that following the implementation of NAFTA, "imports from Canada and Mexico have been subject to far fewer investigations and orders than imports from other parts of the world, perhaps as a result of the increased integration of their economies with that of the United States."[24] A previous study also concluded that the binational panel process for reviewing appeals of US and Canadian trade remedy cases had worked "reasonably well" and that final decisions had been issued much faster than those of the US Court of International Trade.[25]

Fred McMahon told the Committee much the same story: the free trade agreements that Canada has entered into have lowered the incidence of trade irritation; Europe and Japan have been the targets of more U.S. trade actions than Canada has; and Canada has done well at trade panels under the FTA and NAFTA. Jon Johnson observed that the binational panel process had been quite useful, as panels had been objective in their work. Peter Clark pointed out that Canada had fared rather well in the early days of Chapter 19 dispute settlement, but that there was little in the way of current activity. Claude Carrière also thought that the Canadian record in Chapter 19 cases was positive.

Even with its flaws, a number of witnesses commented on the importance of retaining, at the minimum, the Chapter 19 process for NAFTA trade within the ongoing FTAA negotiations. For example, Gagné noted that although the Americans might resist such a development in view of the enforceable nature of NAFTA panel decisions, including a mechanism similar to the one in Chapter 19 should be considered a minimum requirement for Canada. The Committee recommends:

---

22 Patrick Macrory, "NAFTA Chapter 19: A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution," *C.D. Howe Institute Commentary*, Toronto, 2002.

23 *Ibid.*, p. 2.

24 *Ibid.*

25 William J. Davey, *Pine & Swine: Canada-United States Trade Dispute Settlement – The FTA Experience And Nafta Prospects*, The Centre for Trade Policy And Law, 1996, pp. 286-287.

RECOMMENDATION 6

That during FTAA negotiations on the introduction of an effective hemispheric dispute resolution system, the federal government seek to retain, as a minimum, the NAFTA Chapter 19 dispute settlement process as an option for NAFTA trade.

B. Chapter 20 Dispute Settlement

Chapter 20 is the dispute resolution system used for the general interpretation of NAFTA. Regrettably, NAFTA Chapter 20 procedures do not represent an effective dispute settlement mechanism and have been used only three times since NAFTA's inception. A number of witnesses saw Chapter 20 as only useful in rare cases when disputes could not be taken to the WTO because they involve NAFTA-only rights and obligations.

Improvements to be considered include speeding up panel selection; providing the NAFTA process with greater institutional support; implementing an effective appeal process; and making Chapter 20 decisions binding. However, as Donald McRae pointed out, implementing changes to the Chapter 20 process would not likely make it more attractive to the parties.

In particular, Chapter 20 suffers from a major flaw in that its dispute settlement mechanisms are not binding on the parties to the dispute. Dispute settlement mechanisms can play a major role in preventing new disputes, but for this to happen, the mechanisms must be seen as enforceable.

When a dispute arises, the first step in the process involves consultations between the parties. If the consultations do not resolve the dispute, a meeting of the NAFTA Commission, a political body composed of ministerial-level representatives from each party or their delegates, is held. It is at this point that diplomacy and power-based negotiations can derail the rules-based focus of the system. If the NAFTA Commission is unable to resolve the dispute, the parties can request that an arbitral panel be established. The panel, composed of independent trade specialists from each country, hears from each party and then releases a report with recommendations that are not automatically binding on the parties. By the very nature of the process, the final decision on the dispute remains in the hands of the parties and is susceptible to diplomacy and power politics. There is no appellate body.

It is important to point out that these shortcomings do not exist in the dispute settlement procedures under the WTO. There, panellists have to be citizens of third parties and panel selection is improved; there is no equivalent to the politically oriented NAFTA Commission and the WTO has institutional support; the appeal process is better than NAFTA's ad hoc arbitration; the dispute settlement system is more transparent; and reports by review panels are binding. It is difficult to characterize the Chapter 20 dispute resolution system as effective since it does not possess the capacity to actually settle disputes.

C. Achieving Progress at the WTO

The WTO Dispute Settlement Understanding (DSU) is a multilateral, rules-based process that is, according to Lawrence Herman, the best we have had in international law in centuries. It is generally viewed as a fair and effective process for settling disputes between WTO Members. The DSU provides for consultations as a first step towards resolution of a dispute; if the dispute cannot be resolved, then a panel is formed to rule on whether a WTO Member has violated its WTO obligations. The decision of these panels can be appealed to the standing WTO Appellate Body.

A product of the Uruguay Round of trade negotiations in the mid-1990s, the WTO system of resolving trade disputes contains a number of features that make it superior to the NAFTA dispute settlement process. Witnesses made the point that the WTO provided a much more level playing field for the settling of disputes than any bilateral or regional trade agreement, and that it currently represents Canada's best hope for dealing with the application of U.S. trade remedy laws. Already, there is evidence that NAFTA member countries are increasingly resorting to WTO procedures rather than the Chapter 19 process. Donald McRae remarked that the use of Chapter 19 was less frequent under NAFTA than it had been under the FTA.

Jon Johnson provided the Committee with valuable information on the key features of the WTO system. Of primary importance is the fact that the WTO dispute settlement process tests countries' trade remedy actions against its own rules on the use of dumping and countervail actions. The WTO agreement on anti-dumping contains an improved anti-dumping code, and there is a definition of "subsidy" within the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Moreover, the losing party cannot block the adoption of a report, and panel selection proceeds expeditiously. Unlike the NAFTA panels, the ones constituted at the WTO have a secretariat to draw on and obtain considerable institutional support. A standing appellate body is also in place; according to Johnson, this has brought much consistency to WTO law.

It stands to reason, then, that the best way of making progress in the area of dispute settlement lies in improving the WTO dispute settlement system. Johnson informed the Committee that there is no real dispute with the fundamental structure of the system, in that most of the suggestions for reform deal with the technical operation of the dispute settlement system.

However, one key issue does exist: non-compliance with panel or Appellate Body decisions at the end of the WTO process. When a WTO Member is found to be in violation of its WTO obligations, it is given a "reasonable period of time" to bring itself into conformity. If no conformity is achieved, the Member may face retaliatory action from the complaining party or, alternatively, the offending Member may wish to provide compensation (e.g., trade liberalization in another sector or industry) as a temporary response pending compliance.

Claude Carrière made the point that retaliation was a rather blunt instrument and one whose effectiveness has not been demonstrated. The Government of Canada has not yet come up with a practical alternative, he noted.

Richard Ouellet (Assistant Professor, Faculty of Law, Laval University) and Armand De Mestral (Professor, Faculty of Law, McGill University) both argued that the implementation of dispute-settlement decisions is becoming more and more problematic. A number of stages are now required before the parties to a dispute can agree on implementation. Referring to the Canada-U.S. dispute over periodicals, Gilbert Gagné noted that the reports of the WTO panels and the appellate body give very little indication as to the amount of leeway a country has to pursue the goals of invalidated programs. In such cases, political pressure has become more important than first anticipated. Both Ouellet and De Mestral[26] thought it would be far better to have a quasi-judicial institution determine how to settle disputes than to have political and economic pressure exerted in the situation in question.

Canada should be at the forefront of changing existing dispute settlement mechanisms (both WTO and NAFTA Chapter 19) to ensure smoother resolution of disputes with a minimum amount of political friction. Indeed, Canada has submitted proposals in this area.

Other shortcomings of the WTO dispute settlement mechanism indicated to the Committee include the need for greater transparency, the need for tighter timelines for expedited resolution of disputes, the need for movement to a fixed semi-permanent roster of panellists, resolution of the sequencing issue in implementing decisions, the need to reform the third party process, and the need to abolish the interim review stage. However, the Committee heard evidence that implementing these changes was not critical for the success of the Doha Round and that, at any rate, progress in changing the dispute settlement regime was not likely. In March 2003, Claude Carrière told the Committee that there was absolutely no chance that the review of the WTO dispute settlement system would be completed by the May 2003 deadline.

---

26 According to De Mestral, the International Joint Commission (IJC) was not the answer. Although the IJC is very good at providing reports, facts and recommendations, it does not provide final decisions. He felt that citizens and firms should be able to raise these issues before the domestic courts.

D. NAFTA's Chapter 11

The principal objective of NAFTA's controversial Chapter 11 is to facilitate the flow of investment among its member countries through the creation of rules designed to shelter foreign investors from discriminatory measures (i.e., measures that discriminate between domestic and foreign investors) and market-distorting measures taken by host country governments. The chapter is not original in its design, but rather draws heavily from the provisions of existing bilateral investment treaties such as the foreign investment protection agreements (FIPA) between Canada and a number of other countries. With respect to these bilateral agreements, participating foreign investors can already submit claims to the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). The Chapter 11 provisions, however, go further than the investment provisions in the original FTA.

The most controversial component of Chapter 11 is the investor-state dispute settlement process, which enables private foreign investors to bring an arbitral claim against one of the NAFTA member governments if they are of the view that a host government has breached its investment obligations under Chapter 11. Article 1110 of Chapter 11 states that a NAFTA government may not take measures "tantamount to nationalization or expropriation" of an investment, unless it does so for a public purpose, on a non-discriminatory basis, in accordance with due process of law, and only if it pays compensation to the foreign investor. If a foreign investor is of the view that government decisions have damaged the firm's business interests (i.e., profits or expected profits) in an unfair and discriminatory manner, they can access a process of legal review and possible compensation.

The arbitral process is governed by international commercial arbitration rules. The investor and the government each choose one arbitrator and the third is selected together or by a neutral third party. The results of the arbitration are binding on each party, and there are limited provisions for review or appeal of such awards. NAFTA tribunals are not permitted to recommend that a government change its offending laws, regulations or policies.

The investor-state provisions under Chapter 11 were originally drafted to protect corporations and investors from arbitrary regulation and back-door trade protectionism, particularly as they would affect their investments in Mexico. As such, these provisions were essentially designed to preclude foreign investors from being made to comply with more stringent rules than apply to domestic companies. Investment promotion and protection remain their overarching purpose.

Set against this need to promote and protect investment and the rights of private investors, however, is the expressed need for public control over governmental policy-making. In this context, some have argued that the investor-state provisions have imposed a "regulatory chill" on government. In other words, they have restricted the ability to regulate. Is this a valid criticism?

NAFTA critics maintain that what started out as a defence mechanism for investors against foreign governments seems to have become an aggressive tool in the hands of certain corporations to challenge the right of government to introduce regulations. They argue that corporations are now dictating public policy. Dennis Deveau (Government Liaison, Legislative Department, United Steelworkers of America) questioned whether foreign owners of capital should enjoy greater rights than corresponding Canadian interests. Steven Shrybman (Lawyer, Sack Goldblatt Mitchell) told the Committee that providing foreign firms with the right to take Canada to international tribunals that can award damages against us is an extraordinary development in international law. Investor-state disputes should be dealt with in domestic (i.e., Canadian) courts, not in international tribunals. He also expressed concern about access to Chapter 11 proceedings and the lack of transparency.

On the flip side of the argument, it bears noting that the first eight years under the NAFTA produced a mere 23 Chapter 11 complaints overall (and only five cases decided), at a time when investment in North America was growing rapidly. With relatively infrequent exceptions, North American governments have generally been successful in adopting regulations genuinely designed to protect health and the environment and not aimed at disallowing the business operations of an individual foreign company. There is no doubt that Chapter 11 makes it more difficult for governments to freely pass protectionist regulations intended to destroy legitimate businesses. However, it has not stopped governments from doing what they want – with the proviso that they have to compensate the business interest in question if a panel decides that the action they have taken was not carried out in a non-discriminating manner. As Donald McRae argued before the Committee, it is not unreasonable to require a government not to act arbitrarily or discriminatorily.

Whatever one's views on the merits of including investor-state provisions within the NAFTA, it is clear that the Chapter 11 investor-state dispute resolution mechanism could be improved by tightening the scope of the existing expropriation provision (this has been a focus of the federal government for some time now and was also recommended by Robert Friesen, President, Canadian Federation of Agriculture); by making the dispute settlement system more transparent; and, as McRae suggested, by providing the Chapter 11 process with an institutional base together with the incorporation of a WTO-based appellate process that would correct tribunal errors and provide the process with consistency and predictability.

On the issue of transparency, the actual arbitration proceedings are closed to the public unless the parties agree that they be open. However, each NAFTA country has now agreed to make publicly available all documents submitted to or issued by a Chapter 11 tribunal, with a number of limited exceptions. McRae told the Committee that to improve transparency of Chapter 11 cases even more, the NAFTA parties just had to agree that the proceedings would be open to the public in the same way that claims launched by domestic investors are. He noted, however, that whereas Canada and the U.S. appear to be in favour of this suggestion, the Mexicans are less inclined to make this change.

ARE NEW INSTITUTIONS REQUIRED TO MANAGE NORTH AMERICAN TRADE?

Within NAFTA, there is no evidence of common institutions governing economic relations, apart from the labour and environment commissions that have been created. The trade agreement itself has no associated supranational institutions. NAFTA was supposed to evolve but never did. There is no real NAFTA institution to effect changes, and the U.S. is reluctant to commit to supranational institutions. Are improved, or even new, institutions required or desirable to manage the existing level of trade and investment in North America? Alternatively, is the existing system of fixed rules combined with a dispute settlement system within the NAFTA framework adequate?

For his part, Minister Pettigrew has indicated his preference for making changes in the bilateral relationship (e.g., making progress on border issues) using the existing institutional framework. Two of his senior officials, Claude Carrière and Marc Lortie (Assistant Deputy Minister (Americas), Department of Foreign Affairs and International Trade), felt that there was a noticeable absence of interest, especially within the U.S., in creating common institutions governing trade. Lortie made the point that of the three NAFTA parties, Mexico was the most active and innovative in proposing institutional change.

Steven Shrybman noted that as far as supranational institutions were concerned, the European situation is different since balance exists there (e.g., UK, France, Germany are somewhat similar in economic size), whereas in North America, a lopsided situation exists because the U.S. is so powerful.

On the more positive side, Armand De Mestral argued that while supranational institutions would never be acceptable, existing institutions such as the NAFTA Commission could be strengthened. Other witnesses also urged the federal government to explore the possibility of strengthening bilateral institutions or creating new ones to effectively manage the Canada-U.S. trade relationship. Lawrence Herman favoured the establishment of a permanent NAFTA Commission with a permanent NAFTA free trade secretariat, as opposed to the current situation, where officials meet in the three capitals but have no permanent or juridical status (i.e., it is not a true trilateral body). This group could be given the task of issuing reports, collecting data and providing service to the three governments on key trade issues. Herman also advocated the establishment of a permanent NAFTA court, with a permanent set of judges, to replace the current ad hoc system. The jurisdiction of the panels would not change under the new arrangement.

Richard Ouellet also expressed a desire for change in North American institutions, either through a review of NAFTA or the negotiation of an FTAA. He noted that the NAFTA institutions were under-utilized in many respects. For example, the NAFTA Commission should be put to better use, even though its mandate is currently not very broad. Moreover, the labour and environmental Commissions are also under-utilized, and the various NAFTA Committees, while doing good work, are not visible, transparent and active enough. Public access to all of these institutions could be made easier.

Laura Macdonald recommended that a serious examination of trilateral institutions, including existing institutions such as the labour and environment commissions and the North American Development Bank (NADB), be initiated. The NADB, of which Canada is not a member, could be used to help finance economic development of disadvantaged regions of Mexico. Regrettably, the Bank has been neither effective nor efficient, a factor which has dampened Canadian enthusiasm regarding participation in the institution.

For his part, William Dymond proposed that the Government of Canada examine the International Joint Commission (IJC) to see if it could be adapted to serve a larger relationship between Canada and the United States.

After carefully deliberating on all of these suggestions, the Committee has concluded that a problem-solving and trade policy entity is required within the NAFTA framework. Ten years ago, the NAFTA provided for a Secretariat to serve the Free Trade Commission and, while the agreement's provisions are sufficiently flexible to establish this body, it was not created. Ideally, the institution would consist of senior trade officials from all three countries, who could work together on an ongoing basis to reduce the number of items on the NAFTA trade dispute/irritant list and provide critical advice to the three governments on medium- and long-term trade policy issues and on developments within the WTO. We recommend:

RECOMMENDATION 7

That Canada, Mexico and the United States implement NAFTA Article 2002 calling for the establishment of a permanent NAFTA Secretariat and provide this Secretariat with the following mandate:

a) To examine means by which trade disputes and irritants can be resolved within the NAFTA rather than at the WTO, and to help expedite the resolution of these trade conflicts;

b) To examine medium- and long-term trade policy issues and to generate reports including recommendations for action by NAFTA partners; and

c) To review developments within the multilateral trade system and their relationship to the NAFTA trade framework.

RESOLVING EXISTING TRADE DISPUTES AND IRRITANTS

The bilateral trading relationship between Canada and the United States is the largest in the world. Each day, the two countries exchange goods valued at over $1.5 billion, and over 95% of Canada-U.S. trade takes place incident-free. However, from time to time certain trade irritants and disputes arise. This chapter addresses the key disputes and irritants that Canada faces over softwood lumber and agricultural goods.[27]

A. The Canada-U.S. Softwood Lumber Dispute

Softwood lumber exports from Canada to the United States, valued at roughly $10 billion annually, have caused the most trade friction over the past two decades. The U.S. has initiated trade action against Canada over softwood lumber four times in the past twenty years, and any resolution of the dispute during that period has proven to be temporary (refer to Appendix 1 for details on these disputes).

Softwood lumber typically comes to the attention of the U.S. Department of Commerce when Canada's share of the U.S. market exceeds thirty percent and when the U.S. industry is suffering. The lumber industry exhibits a cyclical nature driven by market demand, and in recent years, mill closures have occurred on both sides of the border because of decreased lumber prices. U.S. lumber manufacturers are a relatively small but high-profile group whose interests are aggressively advanced by the Coalition for Fair Lumber Imports in Washington.

Regarding the current dispute, in April 2001 the U.S. initiated trade action that resulted in an average combined antidumping and countervailing duty rate of 27.22% applied to Canadian softwood lumber sold to the United States. This action represents yet another blatant attempt by the U.S. industry to protect its domestic market from the Canadian product.

The dispute has varying regional impacts. The majority of softwood lumber exports originate from British Columbia (54% of exports) and Quebec (20%), with smaller quantities from Ontario and Alberta (9% and 7% respectively). B.C.'s economy is the most reliant on softwood lumber exports, as lumber exports to the U.S. in 2001 made up 16% of B.C.'s total exports. In her report to the Committee on the prestigious PriceWaterhouseCoopers 16th Annual Global Forest Industry Conference, Committee member and the Minister responsible for the FTA negotiations in the mid-1980s the Honourable Pat Carney revealed the havoc that the softwood war and a global oversupply of wood have wrought on the province during the past five years: permanent closure of 27 mills, job losses of the order of 13,000 forest company employees, a one-third drop in provincial forestry revenues and the loss of the industry's leading position in the B.C. economy.

---

27 In Washington, two concerns about U.S. access to the Canadian market were also brought to the Committee's attention: the issue of insufficient patent protection as it applies to pharmaceuticals, and the perceived low level of personal duty exemptions for U.S. travellers.

In contrast, lumber sales to the U.S. made up less than 3% of Quebec's exports and less than 0.5% of Ontario's exports worldwide. Producers in the Atlantic provinces (Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island and New Brunswick) were exempted from the countervailing duty investigation, but face an anti-dumping duty of 8.43%.

1. The Essential Nature of the Dispute

The softwood lumber dispute revolves around differences in the structure of the forestry sector in the U.S. and Canada. In this country, 90% of forested land is provincial Crown land, and most provinces lease Crown land to forest companies and charge "stumpage fees" for the right to harvest timber from that land. The provinces use a variety of administrative tools to determine appropriate stumpage fees, with these varying within each province by tenure type. In contrast, 70% of the forested land in the U.S. is privately owned and accounts for the majority (90%) of the timber harvest. On U.S. forested land that is regulated by the government, harvesting rights are auctioned off to logging companies.

The complex, very different nature of forest management in Canada makes Canadian softwood lumber an easy target for subsidy charges. From the U.S. perspective, provincial timber pricing policies have given Canadian lumber producers access to subsidized timber that gives them an advantage over U.S. lumber producers. The U.S. believes that auction-based sales of timber reflect fair market value, whereas the Canada's system of administratively determined prices with limited auctioning results in timber prices that are far below market-value rates. The U.S. contends that these below-market prices enable Canadian producers to undercut U.S. producers in the American market.

The Coalition for Fair Lumber Imports has also alleged that lumber producers have dumped lumber into the U.S. market for less than market value. Unfortunately for the Coalition, a number of witnesses told us that the anti-dumping duties have had unintended consequences: they have forced the most efficient producers to simply ramp up their output and lower significantly their unit costs, the cause of U.S. complaints in the first place. As Senator Carney outlined in her report to the Committee, these actions have caused lumber exports to remain constant or grow while prices and profits have seen steep declines.

British Columbia is the principal target of U.S. investigations. In that province, obligations associated with some forest tenures include the expectation that timber should be milled near the logging site and that a minimum harvest rate must be maintained regardless of economic conditions. U.S. producers argue that these policies distort the market and that the long-term tenures typical in B.C. restrict fair access to the resource. Furthermore, the province restricts raw log exports from Crown land to promote economic growth through increased local manufacturing and job creation. Even though the U.S. imposes export restrictions on logs from its own public land, American producers argue that this practice in Canada depresses the price of logs remaining in the domestic market, thus conferring a subsidy on the industry.

What is perhaps less well known is that the trade action on softwood lumber imposes a sizeable cost burden on U.S. lumber consumers. U.S. companies such as Home Depot and associations representing lumber-consuming interests[28] have expressed opposition to the trade action because of the associated increase in lumber prices and its effect on home-building costs.[29] Further, it is estimated that the number of employees in lumber-dependent industries exceeds the number in the lumber-producing industries by a factor of 18 to 1. However, these consumer pressures have clearly not been as effective as those of the powerful U.S. lumber producers lobby.

Canada, in turn, defends its forest management regime and denies that it subsidizes the lumber industry. The stumpage fees charged more than pay for the costs associated with the forest industry. For example, the B.C. government showed that in 2001, revenues from stumpage fees and other fees exceeded the government's costs related to the management, development, maintenance, and selling of timber by over $500 million. Furthermore, public forests in Canada are managed for multiple uses, not just timber production, and stumpage fees in Canada take into account the many obligations undertaken by forest companies that win the right to harvest Crown timber. These obligations include road-building, reforestation, and measures to protect biodiversity and ecosystems. In the U.S., these forest management concerns are the responsibility of the U.S. Forest Service.

---

28 In Washington, the Committee heard the concerns of the following groups and businesses on the softwood issue: American Consumers for Affordable Homes, National Association of Home Builders, American Homeowners Grassroots Alliance, Consumers for World Trade, International Mass Retail Association, and Home Depot.

29 The duties have added US$1,000 to $1,500 to the price of a home.

From Canada's perspective, the basis for U.S. trade action lies in protectionism, not in unfair practices on the Canadian side. As Les Reed (Forest Policy Consultant) told the Committee, the United States' key motivation for doing battle with Canada is its sizeable deficiency in timber, both in volume and in the quality of the products derived from it. Moreover, the fact that U.S. mills have closed in recent years has less to do with Canadian stumpage practices than with the general economic malaise facing the industry. Of the 73 mills that closed permanently in North America between 1995 and 2000, approximately 38% were in British Columbia. It is clear that the entire North American lumber market has suffered.

2. The Federal Government's Two-Track Strategy to Resolve the Dispute

a. Legal

The Government of Canada has adopted a two-track strategy to end the softwood lumber dispute. The first track is legal. U.S. authorities have now produced final determinations of dumping, subsidy and injury, and all three decisions have been challenged by Canada under both the NAFTA binational panel review and WTO dispute resolution processes. Panels are currently examining the proper application of U.S. trade remedy law and will decide the cases between now and the fall.

Gary Horlick (American Consumers for Affordable Homes) provided the Committee with the following expected outcomes of the NAFTA and WTO panels: a positive result for Canada on the countervail challenges; a mixed scorecard on the dumping challenge: and considerable uncertainty regarding the injury cases. Indeed, on Canada's countervail challenge the WTO has issued an interim ruling stating that the U.S. erred in imposing duties on softwood lumber exports in that it had not adequately proven the existence of a subsidy. A final ruling on the U.S. subsidy determination is expected in July. Horlick also observed that NAFTA law requires the duties to be refunded, whereas at the WTO there are no guarantees that one would get the money back. For details on the timelines and panel findings for the various NAFTA and WTO proceedings, please refer to Appendix 2.

On the subsidy question, Canada's contention that the findings of the Department of Commerce in the CVD and AD cases are inconsistent with U.S. obligations at the WTO has been upheld. Notably, the use of "cross-border" (U.S.) prices rather than Canadian prices as a benchmark for determining whether stumpage rates confer a benefit was inappropriate. In the past, the U.S. Department of Commerce had rejected the use of cross-border comparisons because of the significant differences in species composition, size, quality, density and accessibility of the timber resource. Stumpage rates vary significantly both within and between regions, and the correct economic price for timber in Canada is not necessarily the same as in the United States. The use of U.S. prices by the Department of Commerce to establish the alleged subsidy rate for Canada was a significant departure from past practice. Canada also objected to numerous other aspects of the findings of the Department of Commerce and the International Trade Commission.

Jon Johnson informed the Committee that in an earlier challenge on the preliminary determination of subsidy, a WTO panel had ruled that stumpage was a financial contribution but that, indeed, the U.S. had used an improper cross-border methodology to determine if the use of stumpage fees in Canada had benefited lumber producers. Since the existence of a benefit could not be verified, the panel decided that the U.S. had no basis for determining that stumpage was a countervailable subsidy.

There are concerns, however, that even if Canada successfully pursues the legal track, the U.S. will change its investigation methods and trade laws, and subsequently initiate new investigations. Furthermore, pursuing dispute resolution through legal avenues is very time-consuming. For example, NAFTA panel rulings can take as long as 315 days from the request for review, and those rulings can then be appealed; as a result, a lifting or lowering of the duties on the basis of the legal process alone should not realistically be expected before 2005 at the earliest. Meanwhile, the imposition of duties decreases the competitiveness of Canadian lumber in the U.S. market, and the resulting strain on lumber producers affects employment levels and company profits. Furthermore, Canadian lumber producers risk losing market share as foreign competitors and substitute products become attractive alternatives to duty-ridden Canadian lumber. As a result, the legal track becomes politically more difficult over time, particularly in more forestry-dependent regions of Canada, and pressure for a negotiated solution to the dispute mounts.

b. Negotiated Settlement

While pursuing the legal track, Canadian governments and the industry that they represent have also been involved in periodic discussions to arrive at a durable, long-term negotiated settlement. In the past, Canada and the U.S. have typically resolved softwood lumber disputes (albeit temporarily) through such negotiation. However, as John Melle (Deputy Assistant U.S. Trade Representative for North America) pointed out, past disputes have disregarded the underlying problems between the two sides, and litigation alone cannot solve the softwood problem since the WTO does not force sovereign states to change policy.

Regarding the current dispute, Canada has been intermittently negotiating with the U.S. since mid-2001. The U.S. Coalition for Fair Lumber Imports has clearly had a role behind the scenes in the negotiations, submitting in January 2002 (at the request of the U.S. Trade Representative) a proposal for potential forest reforms that could result in a more acceptable, market-based system for timber sales in Canada. The proposal included significant revisions to tenure policies, timber pricing systems and laws mandating minimum cuts or requiring that mills remain open. Canada considered U.S. industry demands excessive, and the U.S. government was unwilling to lean on its industry to develop a reasonable basis for negotiations. Talks ceased shortly after the submission was presented.

In the summer of 2002, the Under Secretary for International Trade at the U.S. Department of Commerce, Grant Aldonas, indicated a willingness to review and revoke the countervailing duty orders, province by province, on the basis of changed circumstances determinations. He undertook to issue a policy bulletin that would form the underpinnings of such determinations.

More recently, the Province of British Columbia raised the possibility of a bridging agreement, proposing that the duties be replaced by a lumber-price-sensitive interim border tax while forest-practices-based negotiations take place. It was planning to undertake a number of market-based policy changes unilaterally in any event, and saw these changes as the basis of an "exit strategy" from the costly duties.[30]

The draft Policy Bulletin entitled "Proposed Analytical Framework, Softwood Lumber from Canada" (January 2003) of the U.S. Department of Commerce suggests that reform of Canadian forest practices to ensure market-based pricing of timber would resolve the long-standing dispute. To achieve appropriate market-based prices for timber, the U.S. Department of Commerce made the following main recommendations:

- The current system for determining the prices charged for timber (stumpage) should be replaced by an auction-based system;
- Requirements for minimum annual harvests and timber processing should be eliminated; and
- Restrictions on log exports should be removed.

30 On March 26, 2003, the Province of British Columbia announced sweeping changes in its forest management practices, including a new requirement that would force major licensees to give up 20% of their long-term forest tenures to an auction process. After adding existing log sales and sales to private lumber, a full one quarter of the total provincial harvest would be priced by market forces. Ontario has since followed suit with its own policy reforms, and Quebec is considering changes as well.

With respect to the first recommendation, while the U.S. would prefer that all timber be sold through auctions, it has indicated that it would accept a system in which a portion of the harvest would be sold at auction and the resulting prices would be used to administratively establish rates for the remainder of the harvest. Similarly, if the amount of forest land available to private owners or First Nations were to increase, sales from those lands could also provide a basis for pricing timber on Crown land.

Each of the three proposed policy changes is significant. The first – to auction off timber – is problematic because it would require changes in the timber tenure system that would leave provincial governments liable to pay compensation to tenure holders. The second recommendation addresses issues arising from measures to promote economic stability in timber-producing communities. Removal of those requirements would likely cause economic hardship for some communities due to the relocation of processing activity and reduced employment when lumber markets are low. The third main recommendation, relating to log export restrictions, is contentious because of the widely-held belief that timber resources should be processed in Canada. Log exports are popularly associated with "exporting Canadian jobs." There is also an underlying concern that the conditions of any negotiated settlement would be an unwelcome imposition on Canada's ability to determine its own forest resource management.

During its fact-finding mission to Washington, the Committee was informed that Aldonas, the senior Department of Commerce official responsible for the softwood lumber file, would be releasing the final Policy Bulletin shortly. Sage Chandler (Director for Canadian Affairs, U.S. Trade Representative's Office) mentioned that he was pleased with the proposed reforms announced by B.C. and Ontario, and that he was waiting for Quebec's response before publishing the Bulletin.

The publication of the Bulletin would then trigger a thirty-day period of public review, after which the Department of Commerce would likely undertake "changed circumstances" investigations as the provinces demonstrate that they have met the agreed conditions. The investigation, which could be initiated at a province's request at any time and only covers countervail, would determine if the original basis for the subsidy charge remains. If not, the CVD duties would be revoked on a province-by-province basis. This process would be similar to that of the CVD investigation and could be quite time-consuming and resource-intensive. As Gary Horlick told the Committee, it could also end up in court.

The problem with the "changed circumstances" review process is that it would only dispense with the countervail duties once the forest policy changes are implemented; this process could take up to three years, according to Doug Waddell (Assistant Deputy Minister, Trade, Economic and Environmental Policy, Department of Foreign Affairs and International Trade). Furthermore, the anti-dumping component of the dispute would remain. It is for these reasons that British Columbia stakeholders initiated negotiations on a "bridging agreement" to be used as a transitional measure while a long-term solution to the dispute was worked out.

This interim agreement would essentially restrict the amount of trade until changes could be made in provincial forest management to reform what the U.S. perceives as subsidy-causing policies. The possibility of a sliding-scale border tax was discussed as a temporary measure to replace the countervailing and antidumping duties while these forest policy reforms were implemented in each province.[31] Other issues up for discussion included the disposition of the over $1 billion in duties already collected and the possible repeal of the Byrd Amendment[32] (see below); the future of the anti-dumping duties; and the potential withdrawal of Canada's WTO and NAFTA litigation.

The negotiations broke down in February of this year. At the PriceWaterhouseCoopers conference held shortly thereafter, Aldonas presented three reasons for the ending of bilateral negotiations on the interim arrangement: the lack of agreement on the forest policy changes required to settle the dispute, the future of the NAFTA and WTO litigation, and the sizeable gap between the two sides over the substance of a potential interim border tax arrangement.[33] On the first point, the B.C. government introduced the Forest Revitalization Act the day after the end of the conference. The legislation, now passed, addresses many of the U.S. Department of Commerce's concerns, including the call for a meaningful volume of lumber (20%) to be made available for auction and the removal of a number of government requirements of the industries.

No actions appear to be forthcoming on the remaining two significant stumbling blocks, however. The level and design of the interim border tax is viewed as probably the most significant obstacle to an agreement, as there is a wide gap between the positions of the U.S. industries and the Canadian stakeholders.

During the February-May period, both sides in the dispute continued to examine alternatives on how to structure the tax. In mid-May, the Americans presented a new interim export tax proposal for negotiation, designed by the Coalition for Fair Lumber Imports, that linked the levels of the proposed tax to market share and not to prices, as was the case earlier. At a market share of 29%, an export tax of 18% would be applied on softwood shipments to the U.S. The tax would rise by 3 percentage points for each percentage point above 29%, and it would fall by 4 percentage points for each percentage point below 29%. The tax would disappear entirely if Canada's market share was below 24%. The proposal would also have the U.S. industry retain two thirds of the duties already collected, and it would impose a tax on all provinces, including those in Atlantic Canada currently exempt from the application of CVD. International Trade Minister Pierre Pettigrew was quick to publicly reject this latest proposal. Since then, other proposals for attaining an interim agreement have surfaced as well.

---

31 The Committee received evidence in Washington that during the discussions on an interim agreement earlier this year, a Canadian industry representative had even proposed a return to the quota system. Officials on both sides of the dispute are, however, wary of this suggestion.

32 On this point, the U.S. Administration is of the view that the Byrd Amendment should be the final issue to be resolved, once a comprehensive interim agreement is realized.

33 There is also the critical issue of the return of the duties already collected.

3. Where Do We Go From Here?

Given the unsuccessful conclusion of the recent negotiations, Canada is continuing with the legal track. The NAFTA dispute settlement system is binding on the parties, and the panels will either uphold U.S. decisions or send them back to the U.S. agencies for action consistent with the panels' decision. The only avenue for appeal, the Extraordinary Challenge Committees, comes into play in the event of gross misconduct, conflict of interest, procedural error, bias, or abuse of power on the part of the panel. However, as stated above, past experience suggests that even the successful pursuit of legal options would be unlikely to resolve the dispute in the long term.

At the WTO, once the panels make their rulings the U.S. has an opportunity to appeal, extending an already lengthy litigation process. Assuming Canada's position prevails at the WTO, ultimately the U.S. would have to correct its actions or, if a satisfactory resolution of the dispute were not reached, Canada would be given the opportunity to retaliate.

Most of the witnesses who commented on the softwood dispute felt that Canada should continue the legal fight, even if some of them also advocated that we not abandon the negotiated settlement route. Among those who stridently opposed a negotiated resolution of the dispute was Les Reed, who argued that nationwide support of existing legal challenges was critical to avoid a "divide and conquer" scenario and that Canada was in a strong position regarding the legal challenges that have been made. He also remarked that any settlement along the lines of the Proposed Analytical Framework put forward by the Department of Commerce would be very intrusive in terms of the B.C. government's sovereignty over forest decision-making.

Frank Dottori (Co-President, Free Trade Lumber Council) is confident of legal victory and is concerned that the negotiation of a settlement would not be in the industry's best interests. In line with Reed's thinking, he also expressed resentment at the U.S. intrusion into Canadian forestry policy. Since then, other proposals for attaining an interim agreement have surfaced as well, including the Minister's proposal for a quota system covering over 90% of Canadian softwood exports and an export tax applied to any above-quota exports.

Susan Petnunias (American Consumers for Affordable Homes), the official spokesperson for a diverse group of lumber-consuming organizations in the U.S. urged Canada to continue with its promising WTO and NAFTA legal cases to increase the chances of a favourable outcome to the dispute and "to take some of the steam" out of the efforts of the Coalition for Fair Lumber Imports. The other consumer groups appearing with her before the Committee had similar messages. A number of the groups bemoaned the application of an export tax in any interim arrangement that would be negotiated, arguing that from their perspective this was no solution.

Taking a more moderate position, Richard Ouellet noted that if there were reasonable grounds for a settlement, Canada should go that route, but at the present time the U.S. position is not fair and reasonable. Therefore, we should keep up the battle at the WTO. Steven Shrybman and Donald Barry also supported the use of international rules to obtain a resolution of this issue, as did Billy Garton (Partner, Bull, Housser & Tupper), who saw the upcoming WTO decisions as strengthening the Canadian position in the negotiations.

The Committee also heard discussion about the appropriate choice of legal forum (i.e., NAFTA versus the WTO). Armand de Mestral pointed out that the WTO dispute settlement process was stronger and the preferred choice. John Helliwell claimed that the WTO is the arena to deal with the softwood issue, but that it is probably unrealistic to expect WTO action to resolve our trade problems with the Americans in the near future. Donald McRae suggested that Chapter 19 should not be held responsible for not resolving the softwood lumber dispute. The dispute is over what the rules ought to be, not whether U.S. law was applied properly.

The call for a negotiated end to this dispute was loudest from the B.C. forest product industry witnesses directly hurt by the dispute and from Atlantic Canada producers, who have not escaped anti-dumping charges.

Ken Higginbotham (Vice-President, Forestry and Environment, Canfor Corporation) supported the federal government's two-track strategy but would welcome a negotiated settlement that would ultimately provide free access to the U.S. market. He expressed support for the market-based forest policy changes proposed by British Columbia. He was in favour of an interim agreement containing a border tax, but only if there was a clear "off-ramp" leading to the revocation of the CVD orders and if there was agreement to drop the AD case.

Bob Flitton (Manager, Real Estate and Governmental Affairs, Doman Industries Limited) outlined Doman's support for an interim Canadian border tax, prompted by the lengthy (270 days) maximum period surrounding DOC's changed circumstances review. He did, however, point to several "problematic" elements of a possible settlement: the structure of the tax, the fate of the duties already collected, the nature of the forestry reforms to be undertaken, the future of the anti-dumping duties, and the ultimate status of Canadian legal action. Flitton cautioned the Committee that even if our legal challenges were successful, nothing would stop the U.S. industry from filing another petition the very next day.

David Larsen (Vice President, Government and Public Affairs, Weyerhaeuser) and John Allan (President, British Columbia Lumber Trade Council) were also strong supporters of a negotiated resolution of the dispute. Allan argued that if Canada were to stay the legal course, it would be involved in this litigation until at least 2007. Another point in favour of the negotiated approach is that the Province of British Columbia has proceeded to a market-based forest policy, which is in keeping with DOC's Policy Bulletin.

Kim Pollock (National Director, Public Policy and Environment, Industrial, Wood and Allied Workers of Canada) outlined that union's two-part proposal to resolve the dispute: the introduction of a sliding-scale, provincially administered lumber tax to allow the industry on both sides of the border to change their forest practices, and the development of a joint bilateral strategy to market lumber and wood products throughout the world.

Diana Blenkhorn (President and Chief Executive Officer, Maritime Lumber Bureau) noted that in this round of negotiations there appeared to be more emphasis on achieving a long-term, durable solution to the dispute. Both sides in the dispute, she observed, had suffered from the ongoing trade battle: her estimate of the Canadian side's contribution to the Washington legal community since 1986 was a staggering US$800 million!

The Committee also heard from the lumber remanufacturers component of the industry, which is anxious to see a settlement in the dispute. Russ Cameron (Independent Lumber Remanufacturers Association) argued that his members could not afford to wait for the litigation process to end and called for an exclusion or zero-rating of remanufactured products of independent remanufacturers not possessing any forest tenures. Their position was clear: since they do not own tenure, there can be no link with any possible subsidies.

Several other areas of concern need to be highlighted. The issue of whether or not to link one sector with another when considering trade disputes (e.g., energy and softwood lumber) was discussed by a number of Committee witnesses. In Calgary, we received evidence from energy-sector experts and participants that the option of linking trade issues or sectors (e.g., energy with softwood lumber) should be rejected outright. Pierre Alvarez (President, Canadian Association of Petroleum Producers) remarked that such a strategy would be ineffective and could cause an upward spiral in trade problems. Donald Barry and Ambassador Kergin were also opposed to linkage. Philip Prince (President, Canadian Energy Research Institute) noted that it would be very difficult to link one sector with another in that each is very complex and unique. Given the inherent risk associated with a linkage strategy, the Committee finds these arguments compelling and would like to see Canada exercise caution when contemplating linking different economic sectors in any consideration of how to resolve certain trade disputes or irritants.

Another issue brought to the attention of Committee members was the Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (the Byrd Amendment), which entitles domestic producers supporting petitions for anti-dumping and countervailing duty investigations to receive duties collected as a result of these investigations.

Canada, along with many other WTO Members, challenged this legislation at the WTO and received a favourable Appellate Body finding in January 2003. Claude Carrière mentioned that the U.S. had stated that it would implement the WTO ruling by dealing with the legislation. The U.S. will be given a "reasonable period of time" to comply with the Appellate Body's findings. The problem, though, is that there is stiff opposition in the U.S. Senate to repealing the Amendment, and Congressional approval is required for the U.S. to comply with its international trade obligations.[34]

After carefully reviewing the evidence that it received on softwood lumber, the Committee has concluded that Canada should continue its legal battle at the WTO and under the NAFTA dispute settlement regime. If advantageous to Canadian interests, it should work to achieve a long-term solution and provide unfettered access for Canadian forest products in the U.S. marketplace. However, we should not cave in to pressure from the Americans to quickly settle this dispute on their terms, thereby totally altering traditional Canadian forest policy and practices. The litigation should be stayed only if Canada is certain of a negotiated result that provides free access to the U.S. market. We recommend:

RECOMMENDATION 8

That the Government of Canada, in association with affected provinces, maintain as its objective a permanent arrangement with the United States that provides for an unrestricted market for softwood lumber. In the interim, any short-term agreement to allow time to complete this permanent arrangement should not surrender Canada's right to obtain the judgements of the WTO and NAFTA panels or the processes under NAFTA Chapter 11 and should require that:

a) anti-dumping duties against Canadian softwood lumber producers be dropped; and

b) all countervailing and anti-dumping duties already collected be returned to Canada.

34 A U.S. Senate bill co-sponsored by Senator Olympia Snowe (R-Maine) aims to repeal the Byrd Amendment and divert duties collected in AD and CVD cases to a new program providing federal grants to communities negatively affected by trade.

On the question of federal government assistance, the aid provided by the government has gone to addressing the industry disruption affecting the approximately 250 Canadian communities dependent on the softwood lumber industry. This assistance has included such measures as funding for displaced workers, community adjustment and economic development, softwood lumber research and development, market expansion initiatives and advocacy efforts. The Committee heard testimony that additional assistance should be provided, specifically that the federal government should direct the Export Development Corporation (or the Business Development Bank of Canada) to provide loan guarantees to help those companies requiring them to continue the legal battle against U.S. trade harassment. We do not support this option, as we are quite sensitive to the fact that any direct government support to the industry would be perceived by the U.S. forest products lobby as simply an additional subsidy conferred on the industry.

Finally, the Committee heard evidence of the difficulties encountered in both government and industry in forging a common approach to the softwood lumber issue. One answer was suggested by Dottori: a more formal system of federal-provincial cooperation, incorporating private-sector input, should be developed to deal with future major bilateral disputes, such as the softwood lumber case, that involve a blend of provincial and federal interests.

B. Agricultural Issues

Canada's agricultural industries, apart from having been victims of U.S. trade remedy action (e.g., countervail and dumping investigation into live cattle exports to the U.S. beginning in 1998; the initiation of a new countervail and dumping challenge on wheat exports in addition to a host of previous U.S. trade challenges on the Canadian Wheat Board), also stand to be adversely affected by provisions of the U.S. Farm Bill (e.g., country-of-origin meat labelling, increase in domestic support). Key current issues of concern to these industries will be described here, in addition to the potential threat from U.S. bioterrorism legislation already described (see the chapter on border issues).

1. The Dispute Over the Canadian Wheat Board

Founded in 1935, the Canadian Wheat Board (CWB) is a central marketing agency responsible for selling all wheat and barley produced in Western Canada. The Wheat Board represents a form of collective action taken by grain producers – and legislated by the federal government – to help farmers maximize returns on their crops and at the same time enable them to compete with large, multinational grain trading companies operating in the Unites States and other countries. Essentially a marketing cooperative, the CWB is among the world's largest sellers of wheat and barley, selling over 20 million tonnes of those grains annually to more than 70 countries. CWB sales revenues average between $4 billion and $6 billion annually, accounting for about 20% of the world market.

In the U.S., grain producers sell their harvest directly to multinational grain trading companies which, acting as intermediaries, sell that grain to consumers. Since Canadian grain is sold by the Wheat Board on behalf of farmers, there is no such "middle man" in Canada. The U.S. alleges that this lack of market-based intermediary, combined with the CWB's use of its international market power to extract higher prices for Canadian farmers, provides those farmers with an implicit subsidy and thus an unfair advantage over U.S. farmers. According to the Honourable Ralph Goodale (Minister Responsible for the Canadian Wheat Board), Americans also falsely claim that Canada is dumping vast quantities of wheat into the U.S. market and that we offer no reciprocal market access. Minister Goodale argued that instead of dumping product at the low end of the market, the CWB actually markets wheat and barley at the top end of the market as a differentiated, high-quality product.

For its part, Canada argues that low international grain prices, and not Canadian marketing policies, are creating hardship for U.S. farmers. It maintains that these low prices are caused in part by heavy agricultural subsidies in the U.S., the European Union (EU) and Japan. The Government of Canada's position is that the CWB's practices are entirely consistent with its international trade obligations; indeed, both Minister Goodale and Ian McCreary (Canadian Wheat Board) informed the Committee that the CWB neither provides nor obtains government subsidies. Instead, the net returns that the CWB attempts to maximize from its sales are passed through to farmers, after all costs have been deducted, and farmers determine cropping decisions based on strictly market signals derived from U.S. commodity markets. Moreover, the CWB does not attempt to underprice in the U.S. market. U.S. International Trade Commission investigators found in 2001 that the price of Canadian durum wheat sold in the U.S. was higher than the price of American durum in all but one of sixty months examined. Finally, STEs are currently permitted under international trade law, provided they operate according to commercial business practices. However, the issue of STEs is on the agenda at the current round of World Trade Organization (WTO) agriculture negotiations. The U.S. position is that STEs should be outlawed.

a. Legal Challenges

On ten separate occasions since the introduction of the FTA, the U.S. has investigated Canada's wheat trade policies and practices. Charges against the Wheat Board have included subsidization, dumping and price discrimination (charging higher prices in some markets – in Canada, for example – and using the proceeds to offset lower prices in other markets, such as the U.S.). In all cases, no evidence of these activities was found. The list of previous U.S. investigations into the CWB is contained in Appendix 3.

The most recent trade challenge was initiated in September 2002 by the North Dakota Wheat Commission (NDWC). This challenge was based on a February 2002 report published by U.S. Trade Representative (USTR) Robert Zoellick which alleged that special monopoly rights and privileges granted to the CWB gave it competitive advantages over U.S. wheat farmers. At the time, the USTR indicated that it would explore a variety of actions against Canadian wheat policies and the CWB's practices, including the possibility of a WTO challenge. McCreary noted that the USTR decided to pursue additional trade action even after the release of a report by the U.S. ITC contradicting allegations of CWB underpricing and dumping in global markets. His conclusion was that the facts in the case once again were pushed aside by political interests and that new trade rules were required to lower the incidence of trade harassment based on sheer protectionism.

In September 2002, the NDWC, along with the U.S. Durum Growers Association and the Durum Growers Trade Action Committee, used the above-mentioned USTR report as the basis to file a complaint with the U.S. Department of Commerce (DOC) charging that the CWB was dumping wheat at unreasonably low prices into the U.S. market. Petitions were filed seeking the imposition of both anti-dumping and countervailing duties against hard red spring wheat and durum wheat imports from Canada. In October 2002, the U.S. International Trade Commission initiated the requested investigations and in March 2003, the DOC found evidence of two countervailable subsidies (the CWB's financial guarantees, and rail transportation programs) out of a number of government programs examined. Provisional duties of 3.94% were announced for imports of Canadian durum and hard red spring wheat. The Government of Canada has rejected the DOC's preliminary findings.

On May 2, 2003, the DOC announced its affirmative preliminary determinations in the anti-dumping duty investigations. The Department has preliminarily found that imports of certain durum wheat and hard red spring wheat were sold at less than fair value, with dumping margins of 8.15% and 6.12% respectively. The Government of Canada contests these findings, arguing that wheat prices in North America are determined by North American supplies, not by alleged Canadian dumping. The final countervail and anti-dumping determinations are scheduled for mid-July, and the consideration of injury for August. Ted Menzies (President, Canadian Agri-Food Trade Alliance) and Kenton Ziegler both mentioned that legal defence costs associated with this latest trade challenge are estimated at $10 million.

The U.S. has also challenged Canadian wheat sector policies at the WTO. In March 2003, a panel was formed to examine (a) the CWB's operations in relation to Canada's obligations under GATT Article 17 – State Trading Enterprises, and (b) Canada's treatment of imported grain. The federal government is frustrated by these latest legal challenges and intends to defend its wheat sector policies, yet again, against what it considers to be unsubstantiated allegations against the CWB.

b. Evidence Heard

The Committee heard a number of suggestions regarding the CWB and state trading enterprises. Robert Friesen and Ian McCreary both called on the federal government to aggressively promote WTO rules that clearly confirm the right of countries to employ the services of the Canadian Wheat Board in marketing Western Canadian wheat and barley, to operate a single-desk selling agency and to pool returns in a non-trade-distorting manner. A draft released recently by chief WTO negotiator Stuart Harbinson would see STEs such as the Wheat Board phased out. It generally adopts the U.S. position that STEs have no place within a free trade environment. According to McCreary, the federal government should work aggressively to ensure that the current sections in the Harbinson draft dealing with these issues are rejected.

Other viewpoints were also heard. U.S. Representative Earl Pomeroy expressed the concerns of North Dakota farmers that the fact that wheat pricing does not occur in the open market and that the provision of subsidies by the Board is resulting in an unfair competitive advantage for Canadian wheat farmers in third-country markets.

David Usherwood called on the Committee to recommend that the Government of Canada eliminate the monopoly position that the CWB currently holds with respect to wheat and barley sales. He thought that defusing the monopoly issue would eliminate the ongoing trade battles with the Americans over the Board's operations. Both he and Douglas McBain (President, Western Barley Growers Association) favour the introduction of competition to the CWB.

According to the Canadian Wheat Board, however, either there is a single selling desk or there is not. One cannot have a voluntary system since one would then encounter a free-rider problem. To deal with certain farmers' unhappiness with the Board's monopoly status, the CWB has developed a number of options to provide price flexibility as well as other measures.

Another issue to consider is the impression remaining in certain U.S. quarters that the Canadian Wheat Board is an arm of the federal government. However, as Minister Goodale reminded the Committee, the CWB is very different from what it was four years ago. It is no longer a Crown corporation, and it is run by a modern corporate-style board of directors, the majority of whom are farmers elected directly by other farmers. Currently, only five of the CWB's fifteen directors are appointed by the federal government, including the head of the CWB. The CWB's power and authority lie in the hands of farmers, therefore, and not with the federal government. Furthermore, McCreary remarked that additional legislative changes designed to reduce any formal linkages that are still fuelling this perception are being considered.

Finally, McCreary and Dennis Laycraft (Executive Vice-President, Canadian Cattlemen's Association) advocated the amendment of WTO rules on anti-dumping to narrow the definition of dumping to deal specifically with predatory price discrimination. Because of the cyclical nature of agricultural commodity prices, there are many periods where prices are below the cost of production through no fault of the producer, and producers can subsequently fall victim to anti-dumping action. The current anti-dumping rules are thus inappropriate for agricultural trade. Kenton Ziegler (Chair, Alberta Canola Producers Commission) also supported action in this area.

The Committee is convinced of the CWB's usefulness as a subsidy-free marketer of high-quality wheat and barley. Every effort should be made at the WTO to retain the Board as a legitimate trading enterprise and to modify the WTO's anti-dumping rules regarding agriculture. We recommend:

RECOMMENDATION 9

That the Government of Canada:

a) Work with like-minded countries to remove from the WTO's draft agriculture negotiation document any proposal to phase out state trading enterprises or such farmer-controlled enterprises as the Canadian Wheat Board; and

b) Direct its efforts at tightening the WTO's anti-dumping rules to give the agricultural sector special consideration, in view of the frequency of externally driven commodity price movements that cause prices to decline below costs (a trigger for anti-dumping action).

2. The U.S. Farm Bill

The 2002 *Farm Security and Rural Investment Act*, commonly known as the Farm Bill, was signed into law by U.S. President Bush on May 13, 2002. The Farm Bill is an omnibus, multi-year piece of legislation that covers a wide range of laws related to U.S. federal agricultural and food policies. It serves as a replacement for the 1996 Farm Bill, the provisions of which were to have expired in September 2002. As with the 1996 Bill, the current legislation has a six-year lifespan. It will expire in 2007.

All things considered, the Farm Bill is an extraordinarily complex piece of legislation, the long-run implications of which are as yet unclear. Although the Bill is commonly associated with subsidy payments to U.S. farmers, the legislation in fact covers a wide range of agricultural issues and concerns, including provisions on trade, foreign aid, conservation and the environment. However, the controversy generated by the Bill has centred on the substantial increase in agricultural support payments. The 2002 Farm Bill will add an estimated US$51.7 billion to farm support programs in the U.S. during the 2002-2007 period, over and above existing measures contained in the 1996 Farm Bill. Total projected spending measures in the latest Bill, including for initiatives outside the traditional farm program areas, are estimated at US$273.9 billion. Rory McAlpine and Ted Menzies told the Committee that U.S. farm subsidies that had previously been provided in an ad hoc way would now be locked in for a six-year time period.

The Farm Bill was motivated at least in part by the desire to protect U.S. farming interests from heavily subsidized farming operations in Europe and Japan. Preliminary estimates for 2001, before the Farm Bill was passed, indicate that transfers from consumers and taxpayers were equivalent to 21% of gross farm receipts in the U.S. By contrast, transfers were equivalent to 35% of farm receipts in the European Union (E.U.) and 59% in Japan. In Canada, producer support was a comparatively low 17% of gross farm receipts.

a. The Farm Bill and the WTO

The U.S. insists that it remains committed to the eventual elimination of agricultural subsidies. However, it maintains that in the face of significant market-distorting crop production subsidies in other countries, it must protect its own agricultural interests by "levelling the playing field" and not sacrifice the U.S. farmer to subsidized production overseas. In Washington, a number of witnesses essentially told the Committee the same story: that the U.S. Farm Bill was designed to put pressure on the EU, Japan and other countries to lessen the provision of agricultural subsidies. Representative Pomeroy even went so far as to call the Farm Bill approach the trade equivalent of an arms race designed to prompt subsidy relief in the enemy camp.

This past fall, the U.S. tabled its proposal for agricultural subsidy reduction at the WTO. According to the proposal, the U.S. agrees to eliminate its subsidies, but would only begin doing so once European and Japanese subsidies have been lowered to the current levels in the U.S. Testimony received by the Committee suggests that the Europeans have so far been reluctant to act.

Despite increasing production support for domestic farmers, the U.S. insists that the Farm Bill is compatible with its WTO commitments. Under current WTO regulations, the U.S. is limited to providing US$19.1 billion in price-linked or production-linked agricultural subsidies per annum. According to analysts in the European Community (E.C.), it is very likely that the Farm Bill's subsidy provisions will cause the U.S. to exceed this commitment.

Although the long-run impacts of the U.S. Farm Bill are at this stage far from clear, increased agricultural subsidies in the U.S. are, in general, of significant concern to Canada and other countries. Among the specific worries is the fact that the Farm Bill could jeopardize progress towards agricultural reform during the current round of WTO negotiations. Canada and many other countries have been pressing for the elimination of agricultural subsidies. Although the U.S. maintains that it is committed to the same goal, the Farm Bill's contribution to domestic farm support is widely believed to represent a step in the opposite direction. Furthermore, many countries view the Farm Bill as compromising U.S. credibility in future agriculture negotiations.

b. The Farm Bill's Impact in Canada and Elsewhere

Critics of the Farm Bill are concerned that the increase in production-based subsidies to U.S. farmers, by keeping production artificially high, will exert further downward pressure on international crop prices. Subsidies are considered damaging because they create a vicious cycle of hardship and dependence. They encourage farmers to continue to produce crops which would, in the absence of the financial support, not be profitable. The introduction of guaranteed counter-cyclical payments in particular is expected to have a distorting effect on world grain prices. As a result, the Farm Bill may exacerbate the difficulties facing farmers worldwide.

Canada is concerned that these developments will damage Canadian farmers, particularly those in the Prairie provinces. Canadian crop farmers are among the least subsidized in the industrialized world. An increase in subsidies to the U.S. widens the income support gap between farmers in the two countries and makes it all the more difficult for Canadian farmers to remain competitive.

In addition, subsidized production in the industrialized world is believed to be a significant impediment to economic growth in developing countries. Poor countries without the economic resources to be significant agricultural producers are unable to export their products because of high tariffs and low international prices, driven down by subsidized production in wealthy countries.

c. Country-of-Origin Labelling

Although subsidies have garnered much of the international attention surrounding the Farm Bill, other aspects of the legislation are causing concern as well. In particular, the Bill includes country-of-origin labelling (COOL) provisions that could have serious implications for Canadian producers and exporters, particularly in the livestock sector. Overturning this legislation is a top priority of both the federal government and the Canadian agri-food industry.

Beginning in September 2002, a voluntary system of labelling was introduced for the retail sale of meat, fish, fruits and vegetables, and peanuts. Food service establishments such as restaurants are exempt. Labelling will become mandatory in September 2004 unless the legislation is altered. The guidelines for voluntary labelling, which will likely form the basis for the mandatory labelling requirements in 2004, are very specific. In the case of meat products, for example, only animals born, raised and slaughtered in the United States may be labelled "Product of the U.S." Labels on other products must include all countries involved in the production process. Countries must be listed in descending order according to their contribution to the final product by weight.

Country-of-origin labelling requirements were intended to allow U.S. consumers to differentiate between domestically-grown agricultural products and those produced – in whole or in part – outside the country. Some Canadian farmers and ranchers are concerned that this will require complicated labels and expensive tracking systems – particularly since many animals spend time in both the U.S. and Canada between birth and processing – and thus constitute a significant barrier to trade for Canadian producers. For the Canadian red meat industry alone, the cost of segregation and other COOL regulations is an estimated $1 billion to $2 billion.

COOL would also likely impose considerable costs on the U.S. market. According to a U.S. Department of Agriculture report, the cost to U.S. consumers of identifying domestic beef alone will be around $2 billion.

Finally, critics have observed that the new labelling requirements are curious in that the U.S. has been adamant in its opposition to the E.U. proposal to require the labelling of Genetically Modified Organisms (GMOs). The U.S. position regarding GMO labelling has been that such labels, and their associated regulation, may constitute a barrier to trade.

In Washington, the Committee was apprised of the complexity of the COOL regulations and the resulting unwillingness of the U.S. meat packing industry to label. Sharon Bomer-Laurentsen (Deputy Assistant U.S.T.R. for Agricultural Affairs) mentioned that the U.S. Department of Agriculture wanted the regulations to have the least possible restrictive effect on trade. U.S. Senator Craig Thomas (R-Wyoming) expressed surprise at existing worries about COOL and stated that any difficulty in administering the program should be viewed as a U.S. concern.

On the Canadian side of the border, the Committee heard that the Government of Canada should not hesitate to initiate WTO and NAFTA challenges to Country of Origin Labelling requirements should those requirements not remain voluntary, if that is in the best interests of Canada. The government will continue its advocacy efforts in the U.S., to urge that the provision be repealed.

C. U.S. Subsidies for the Proposed Alaska Natural Gas Pipeline

Canadian officials have two primary concerns regarding the development of a pipeline carrying Alaska North Slope natural gas through Canada to U.S. markets in the "lower 48 states." The fact that the bulk of the pipeline will be situated within Canada provides Canadians with a certain degree of leverage when discussing energy policy matters.

First, proposed U.S. legislation would inject subsidies into the project. The U.S. Senate Energy and Natural Resources Committee has debated an energy bill providing for accelerated depreciation, loan guarantees (for up to US$18 billion), and tax credits when wellhead gas prices in Alaska fall below US$1.35 per thousand BTUs.

Both the Canadian and U.S. governments wish to see pipeline decisions based strictly on market forces. In other words, the private sector should ultimately decide on the nature and timing of the pipeline. From the Canadian perspective, any assistance provided would distort energy markets and adversely affect Canadian projects in the Mackenzie Delta. Ambassador Kergin told the Committee that the pipeline bill would indeed harm the Mackenzie Delta Project. Paul Frazer bemoaned the lack of an effective dialogue on the pipeline issue and urged Canadians to seriously examine the proposed legislation. The Government of Canada appears to be principally opposed to the tax credits in the U.S. legislation. For its part, the Bush Administration is attempting to resist any Congressional effort to include subsidies in the final version of the legislation.

The second concern is that the Alaskan pipeline could strand gas reserves in the Mackenzie Delta. However, both the Canadian and U.S. Ambassadors told the Committee that if the Mackenzie project proceeds first – and there are positive signs that this will happen – then the stranded gas issue is no longer a concern.

IMPROVING CANADIAN OFFICIAL PRESENCE, INFORMATION FLOWS AND ADVOCACY IN THE U.S.

Three other key issues discussed before the Committee were (a) the adequacy of Canada's official presence in the U.S., particularly at the local and regional levels; (b) the provision of information to U.S. decision-makers on the state of the bilateral trade relationship and Canadian security actions that have been taken; and (c) the amount of advocacy work being undertaken in the U.S. with respect to Canadian trade interests (e.g., softwood lumber, agriculture) and border issues. On the first point, the Committee heard from a number of witnesses that a greater presence is required in the U.S., especially in regional centres outside Washington. In the 1990s, resource cutbacks had reduced manpower in these locations, hampering efforts to gather market intelligence, develop commercial policies and engage Americans at the local, regional and state levels.

The February 2003 budget attempted to alleviate this problem, allocating $11 million to enhance Canada's representation in the regions. It is anticipated that the increased funding will be used by DFAIT to open between five and seven new consular offices, in addition to the fourteen diplomatic and trade offices that it currently has in the U.S., to promote trade, especially in strategic regions such as the U.S. Southwest. Even with the proposed addition, the total number of regional offices would still only add up to just over one half of Mexico's 38, a level which the Committee finds unacceptable.

Ambassador Kergin suggested that while a higher budget would always be welcome, the Canadian Embassy in Washington was reasonably well endowed financially and that the real need was to develop greater regional representation.

Paul Frazer concurred, pointing to the different demographic and regional composition now in place in the U.S. and the need for new consulates in high-growth regions of the country. However, he called for appropriate staffing of these consulates in addition to the injection of new funding for the regional offices.

William Lash III was of the view that Canada required a higher profile in the U.S. and additional regional offices. Injecting greater provincial representation in the U.S. would also be helpful.

Not all of the witnesses shared the view that more resources were needed in the United States. Roy McLaren, for one, made two key points against such action. First, the private sector in Canada is more than capable of servicing the U.S. market; it does not require additional government assistance. Second, investing additional resources in the U.S. will increase our trade dependence on that single market even further. He argued that government resources should, alternatively, be invested outside the U.S., in order to help Canada diversify its trade relationships.

While the Committee wholeheartedly accepts the need for trade diversification – this topic will, in fact, be addressed in greater detail below – it also accepts the fact that Canada is not adequately represented in key regions of the United States, such as the South and Southwest. New offices need to be established in those locations, and their principal mandate should be to boost sales of Canadian products and services in the important economic regions of the U.S and, as Laura Macdonald (Professor, Carleton University) told the Committee, to make Canadian interests and concerns well known outside Washington. Less emphasis should be placed on the traditional diplomatic services typically offered in consular offices, and use should be made of honorary consuls in the event of budgetary restrictions.

Another issue involves the transmission of adequate information to Americans on the current security and trade situation between the two countries. According to Donald Barry, Canada is receiving unfavourable reviews in the U.S. media and the American legislative community, and those negative public and legislative perceptions need to be rectified. He suggested that Canada should be spreading the message throughout the U.S. that it is a reliable security partner (i.e., we are not a security threat), that it is a vital economic partner – indeed, Canada is the leading merchandise export market for 39 of the 50 states – and that it is the largest foreign supplier of oil, natural gas and hydroelectricity to the American market. The Committee has already recommended (see Recommendation 1) that an information campaign covering security issues be launched.

Barry observed that the task of altering perceptions of Canada will be a difficult one because Americans feel so vulnerable on security issues and because security is such a vital current priority. He felt that we should be working together with U.S. officials to help destroy these perceptions. Several other witnesses remarked that negative security incidents involving Canada seem to be magnified by the media while positive progress (e.g., the Border Action Plan) receives no coverage.

In Washington, Theresa Cardinal Brown (Co-Chair, Americans for Better Borders Coalition) urged Canadians to educate the U.S. Congress on our immigration policies to reverse the current perception that they are weaker than those of our neighbours to the south. William Lash III called on Canadian politicians to "wake up" their U.S. counterparts to the Canada-U.S. trade reality.

Finally, improving the advocacy of Canadian interests in the U.S. was also on the minds of some of the Committee's witnesses. In May 2002, the Government of Canada decided to devote $20 million to an advocacy campaign, with the majority of that funding ($17 million) provided in the form of a grant to the Forest Products Association of Canada to help advocacy efforts in the area of softwood lumber. During his appearance before the Committee, Minister Pettigrew stressed the need for an expansion of Canada's advocacy program in the United States. With additional funding, the federal government could intensify efforts to inform U.S. legislators about the Canadian position on the softwood lumber dispute and the price that American consumers are paying as a result of the duties imposed on Canadian forest products.

Barry also noted that Canada's impact on the U.S. is mostly felt at the sectoral and regional levels. Perceptions are rarely aggregated at the national level, except for a general view that is not well informed. Sectoral and regional voices often hold sway, and Canada has to find allies to counter the pressures coming from those sources. Holding regular meetings between Canadian premiers and U.S. governors would be a useful development in that regard, according to Frazer.

Laura Macdonald commented that Canada had to learn how to aggressively and effectively lobby the U.S. Congress on key issues and concerns, and it needed to devote greater financial resources to the lobbying effort in the U.S. as a whole.

Another Committee witness, Rolf Mirus, pointed out that marketing Canada in the U.S. is not an easy job. Personal relations at the regional political level are starting to evolve, and Thomas Ridge and John Manley enjoy a good working relationship. To raise Canada's profile in the U.S., we need to change our policies (e.g., strengthen our military) instead of spending money on advertising in newspapers.

Finally, Richard Harris mentioned that a key area to work on is the political relationship between the two countries. Solidifying this bilateral relationship can have a very important feedback effect on the two countries' commercial relationships. In Washington, the Committee heard from a number of witnesses about the importance of engaging legislators on both sides of the border in a meaningful dialogue on the bilateral relationship. The existing Canada-U.S. Parliamentary Group has been active in this area for many years, and greater interaction between the various legislative committees in Washington and in Ottawa should also be encouraged.

The Committee concurs with Minister Pettigrew that advocacy efforts need to be intensified, and is cognizant of the need to foster excellent relationships with both the executive and legislative branches of government in the United States. To make progress in each of the three areas covered in this chapter of the report (Canadian official presence, information flows and advocacy in the U.S), the Committee recommends:

RECOMMENDATION 10

That the federal government:

a) **Substantially increase the number of consulates in the United States from its current planned level. The new consular offices should be designated as trade and investment offices and staffed with appropriate and experienced professional personnel;**

b) **Immediately initiate a focused campaign to inform U.S. decision-makers of the importance of the bilateral trade relationship;**

c) **Increase its funding of efforts to promote Canadian trade and investment interests in the U.S., and make its advocacy strategies in that country more effective; and**

d) **Strengthen bilateral relationships at the executive and legislative levels of government. Strategies should be formulated to more effectively engage and regularly interact with the U.S. Senate and House of Representatives on issues and concerns of importance to both countries, and appropriate budgetary resources should be provided. To this end, the government should establish a Parliamentary Office in Washington to assist Canadian Parliamentarians in their interaction with U.S. legislators and other key U.S. decision-makers.**

PART 3: CANADIAN TRADE POLICY IN THE LONG TERM: CLOSER INTEGRATION OR TRADE DIVERSIFICATION?

The Canadian and U.S. economies have become increasingly integrated over the past forty years, and the pace of integration has increased since the launch of the FTA in 1989. How much of this increased integration, in the form of greater cross-border trade and investment flows, can be attributed to trade liberalization and how much to other factors such as exchange rate movements? Would this integration have occurred even without the FTA and NAFTA? Should measures be adopted to achieve even closer formal integration with the United States? Alternatively, should an aggressive policy of trade diversification be pursued to lessen Canada's vulnerability to U.S. security and trade actions? These are questions that, we believe, must be given serious consideration by Canadian decision-makers.

THE DIMINISHING RETURNS FROM TRADE LIBERALIZATION

Discussions of free trade between Canada and the US relate to the period beginning with the launch of the Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) in 1989. The FTA certainly opened up new business opportunities and caused an industrial restructuring that exists to this day. NAFTA's impact on Canada-U.S. trade has been considerably smaller, and it is safe to say that the returns for Canada from trade liberalization have been diminishing. Rather, the effects of NAFTA have been most widely felt on trade between Canada and Mexico.

The North American Free Trade Agreement (NAFTA), involving Canada, the United States and Mexico, came into effect in January 1994. Designed to expand trade and investment between the three member countries, the agreement took aim at both tariff and non-tariff barriers and contained provisions on how business was to operate within the free trade area. Since NAFTA was largely modelled after the FTA, it did not significantly affect the trading relationship between Canada and the United States. The tariff reduction schedule between the two countries was unchanged – tariffs on virtually all goods of Canadian or U.S. origin disappeared on January 1, 1998[35] – and most elements of the earlier bilateral agreement were absorbed into the NAFTA. One of the few significant exceptions to this was that NAFTA broadened the coverage of the FTA to include virtually all aspects of cross-border trade in services. As de Mestral pointed out to the Committee, NAFTA has worked well in removing barriers to trade in services.

---

35 Exceptions include certain Canadian supply-managed farm products (e.g., dairy and poultry) as well as American goods such as sugar, dairy products, peanuts, and cotton.

A. The FTA and Trade Growth

Canada has witnessed an explosion in trade with the U.S. since the process of tariff elimination under the FTA was launched in 1989. Exports to the U.S. grew by 250% from 1988 to 2001, while imports increased by 153% over the same period.

Supporters of the FTA, including the federal government, have frequently stressed that the agreement has been a resounding success for the two member countries.[36] They maintain that the agreement has promoted strong economic growth, led to increased investment and trade between Canada and the U.S. and contributed to historically low levels of unemployment. According to Pierre Alvarez, the FTA and the deregulation of energy markets in the 1980s were very successful public policy initiatives and rival the Auto Pact in terms of impact. Access to the U.S. market has resulted in a significant increase in sales.

It would be difficult to argue that the Canada-U.S. Free Trade Agreement has not had a positive effect on trade flows between the two countries. Since the implementation of the FTA, Canada has seen a shift in economic structure and orientation. The Canadian economy has become more export-oriented and at the same time has become more integrated into a collective North American economy. As William Dymond (Executive Director, Centre for Trade Policy and Law) remarked to the Committee, entire Canadian economic sectors have been restructured on a north-south basis.

John Helliwell, certainly no big fan of the bilateral agreement, informed the Committee that the FTA had caused north-south trade to expand twice as much as predicted by the model that he was using. Industries that had been concerned about free trade (e.g., textiles and clothing, furniture, wine) ended up being big winners.[37]

Other empirical work comparing trade growth in products liberalized by the agreement with trade growth in goods which were already exchanged tariff-free also supports the point that the FTA has contributed to an expansion of the Canada-US trade relationship.[38]

---

36 See, for example, Canada, Foreign Affairs and International Trade Canada, *NAFTA at Seven: Building on a North American Partnership*. 2002.

37 On the negative side, per capita income increases were smaller than anticipated, as the large economies of scale that had been expected did not materialize.

38 This methodology was employed in Schwanen, Daniel. *Trading Up: The Impact of Increased Continental Integration on Trade, Investment and Jobs in Canada.* Commentary 37. C.D. Howe Institute, Toronto, 1997a.

B. Other Factors Influencing the Canada-US Trade Relationship

This optimistic assessment of the FTA's impact on trade must be tempered by the reality that a number of factors other than the trade liberalization brought about by the agreement have affected trade between the two countries. Although there has been considerable growth in trade between Canada and the U.S. since the implementation of the FTA in 1989, it would be misleading to suggest that this growth was exclusively the outcome of the trade liberalization brought about by the FTA (and the NAFTA that followed it). While agreements such as the FTA undoubtedly improve the conditions for trade by lowering tariff barriers and creating an environment of stability and security for trade and investment, they are only one of several factors that influence the exchange of goods and services between countries in any given year.

Certainly, much of the bilateral trade had already been liberalized before the agreement was implemented. When the FTA was signed in 1989, many products were already being traded between Canada and the U.S. in a tariff-free environment, most notably automobiles and parts, which were liberalized by the Auto Pact in 1965. In addition to automobiles and auto parts, tariffs on aircraft and related parts, pulp, paper and wood products, and crude oil, petroleum and natural gas – some of Canada's most significant export products – were unaffected by the FTA. In all, it has been estimated that a full 35% of Canada-U.S. trade was tariff-free prior to the implementation of the FTA.[39] Other tariff lines were at low levels owing to successive rounds of GATT tariff reduction.

39 Marcel Côté, "Is Free Trade Good for Canada? Ten Years Later the Balance is Positive," *Cité Libre*, April/May 1998, p.48.

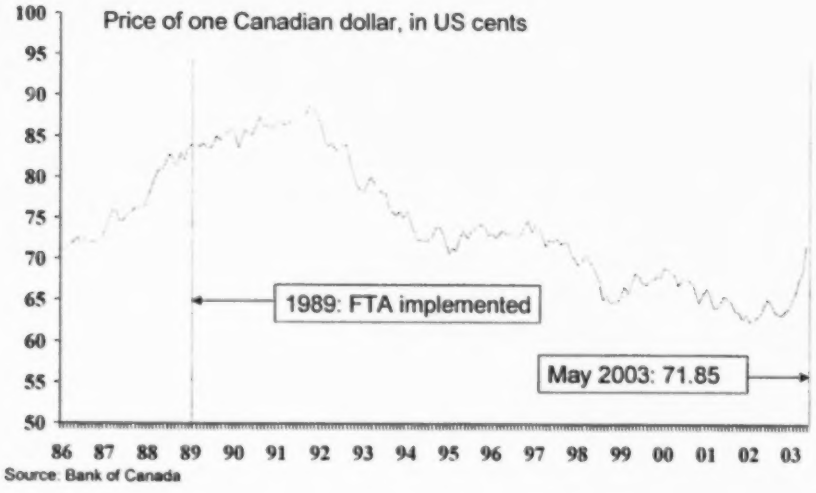
The US Share of Canada's Merchandise Exports has been Rising Steadily for Decades

Source of data: Statistics Canada

As Tim O'Neill (Executive Vice-President and Chief Economist, BMO Financial Group) told the Committee, the FTA was the culmination of the trade liberalization between Canada and the U.S. that had been going on over a forty-year period. The reduction in tariffs arising from the FTA was, in the overall scheme of things, actually rather small. It stands to reason that a significant part of the growth in bilateral trade since 1989 could be attributed to the improved trading environment that had already been established prior to the launch of the FTA. In his brief to the Committee, Jim Stanford noted that two "liberated" sectors alone – energy and automotive – accounted for a full 40% of export growth under the FTA. In neither of these sectors did the FTA enhance access to the U.S. market.

While the FTA improved Canada's access to the U.S. market, two macroeconomic factors independent of the trade agreement also affected trade between Canada and the U.S. in the post-FTA period. They not only influenced growth in trade between the two countries during the 1990s, but also had a significant effect on the balance of trade. Much of the growth in exports to the U.S. since the onset of NAFTA can be attributed to (a) weakness in the exchange rate between the two countries, and (b) higher growth rates experienced south of the border (higher growth in the U.S. absorbed our exports).

Canada-US Exchange Rate: 1986 to 2003



The first of these factors is the performance of the Canadian dollar, shown in the above chart. After rising sharply in the year immediately preceding the launch of the FTA in 1989 – the dollar's value rose to the 85 cent mark in that year – the currency continued to appreciate relative to the US dollar, rising to almost 89 cents in 1992.

Between 1992 and 2002, however, the Canadian dollar fell steadily, which lowered the price of Canadian export products in the U.S. market and at the same time made U.S. goods more expensive to purchase in Canada.[40] This placed downward pressure on import growth in Canada while at the same time making Canadian products more competitive in the U.S. market, which pushed exports to higher levels.

John Helliwell informed the Committee that the U.S. strong-dollar policy during the 1990s has been the most significant influence leading to the rise in Canadian exports to the U.S. during that decade. The share of our exports going to the U.S. has risen from 77% before the FTA to 87% now, the change in the exchange rate being the major factor. O'Neill concurred, pointing out that if one examines the change in the volume of trade in the 1990s, the big effect would have been the dramatic decline in the value of the Canadian dollar from a near 90-cent dollar to a 65-cent dollar. Fred McMahon also argued that the devaluation of the Canadian currency was the principal reason for the large trade surplus between Canada and the U.S.

Adding to the effect of the Canadian dollar was the fact that following the recession of the early 1990s, the U.S. entered one of the longest periods of uninterrupted economic expansion in its history. A combination of factors, including

40 In 2003, the Canadian dollar has rebounded sharply owing to pronounced weakness in the U.S. currency.

productivity growth, failing commodity prices, equity market gains and a strong U.S. dollar, allowed the economy to expand, creating jobs, raising incomes and attracting investment, all without triggering inflationary pressures. As Americans' wealth increased, so too did consumption levels, buoying demand for Canadian goods. Since the Canadian economy did not perform as well, Canadian demand for U.S. goods did not grow as quickly, and as a result, Canadian exports to the U.S. outpaced imports from that country.

As a final point, the FTA may have caused some of the existing Canadian trade to be diverted from other destinations to the U.S. market. Exports may have been rerouted from other countries to the U.S., and trade between Canadian provinces may have been deflected to the United States. As Helliwell pointed out to Committee members, some of the gains in north-south trade have occurred at the expense of trade with the rest of the world, and there was no gain for Canada in that development. Whereas the creation of trade yields economic benefits for Canadians, the diversion of trade from other countries in response to differential tariff rates may simply lead to economic inefficiencies.[41]

C. The Diminishing Gains From Trade Liberalization Under the NAFTA

It is also worth noting that the gains in tariff reduction between Canada and the United States, by far the two largest economies within NAFTA, were realized not under NAFTA but rather under the FTA. By the time NAFTA came into force in 1994, tariffs between Canada and the U.S. were already low or non-existent.

Thus, it should not come as a surprise that there was no NAFTA-induced explosion in bilateral trade. Indeed, a 1997 U.S. report on NAFTA's economic impact revealed that total U.S. trade with non-NAFTA countries increased by about the same percentage immediately following the agreement's implementation (11% rise in 1994; 14% in 1995; 5% in 1996) as did total Canada-U.S. trade (15% in 1994; 12% in 1995; 7% in 1996).[42]

As this same report further concluded, "Most of the international specialization that could have been expected from trade liberalization had already occurred when the NAFTA went into effect."[43] While the agreement did stimulate some further cross-border specialization in manufactured products, it should be properly viewed as an

---

41 There is an extensive debate in the economic literature over whether regional free trade agreements are beneficial to the long-run goal of global free trade. Proponents of regional agreements maintain that agreements like the FTA and NAFTA simplify multilateral negotiations by reducing the number of players at the global level. Critics believe that regional agreements are artificially trade-distorting because they may divert trade from outside the regional bloc to within the bloc for non-economic reasons.

42 Arlene Wilson, "NAFTA's Effect on Canada-U.S. Trade and Investment," CRS Report for Congress 97-889, 26 September 1997

43 *Ibid.*, p. 5.

incremental step forward in the process of North American economic integration that was occurring anyway. Indeed, most of the gains to Canada from freer trade in North America were achieved following the introduction of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, the NAFTA having added little since then.

ASSESSING THE MERITS OF CLOSER INTEGRATION

If the economic returns from integration have already been largely exploited, as the previous chapter of our report suggested, why is closer integration being contemplated? The Committee received a mix of views on the merits of adopting closer formal economic ties with the Americans. This Chapter reports on the evidence heard and assesses a number of distinct policy proposals that have been put forward.

John Helliwell informed the Committee that the argument to get closer to the Americans hinges on obtaining more per capita income from the relationship. However, this will not occur as there is simply not much left to be tapped. In addition, the subjective well-being research that he has conducted suggests that Canada's separateness and independence produces greater subjective well-being. Therefore, he predicts that there would be net costs to the adoption of policies that would increase the intensity of the bilateral linkage. Helliwell also thought it dangerous to think that because we have not been able to get what we want – namely to obtain easier access to the U.S. market and to be exposed to less danger from U.S. trade remedy action – we should go further along the integration path to get to where we want to be.

Theodore Cohn (Professor, Department of Political Science, Simon Fraser University) was of the view that Canada should emphasize multilateralism in its trade relations with the U.S. since (a) it emphasizes the rule of law and therefore limits the ability of larger partners to seek side payments; (b) the U.S. will only be willing to make changes in agricultural trade and contingent trade measures (countervail, anti-dumping) in those multilateral venues; and (c) Canada benefits from the existence of a range of plurilateral groups such as the Quad.

Bob Keyes (Vice-President, International, Canadian Chamber of Commerce) felt it was unrealistic to expect that any of the proposed models of integration along this continuum (convergence and harmonization, customs union, common market, total economic integration, dollarization, expansion of NAFTA, a new North American governance framework, and continental political institutions) would happen right away, as they raise political and sovereignty issues. This was a view heard with some frequency during our hearings. At the same time, he thought that this extensive menu of integration proposals was worthy of analysis and discussion.

Other witnesses thought that closer ties with the U.S. would help lower the risk associated with U.S. security or trade actions. Rolf Mirus, while agreeing with John Helliwell that most of the gains from trade liberalization have already been realized, was nevertheless concerned that the economic gains from North American integration may be at risk if another terrorist attack occurs on U.S. soil or if the Americans become even

more inward-looking. Therefore, it was important to sit down with the Americans, work together on common interests (e.g. security, natural resources) and move forward along the integration path (e.g., customs union).

Thomas d'Aquino has adopted a similar approach to risk management, while abandoning any new formal integration arrangements such as a customs union. This approach is embodied in the NASPI proposal already discussed in the report's chapter on border issues. In order to prevent the Americans from imposing their security needs (e.g., Code Red alert at the border), d'Aquino concluded that Canada should develop a North American strategy that takes the national interest into account and then attempt to sell that strategy to the U.S. He recognized that strong political leadership and a firm national consensus would be required.

Still others argued that closer integration would be in Canada's best interests regardless of any risk assessment. The Honourable Perrin Beatty (President and Chief Executive Officer, Canadian Manufacturers and Exporters) advocated the development of a vision of what a new North American community could look like. There are many items to consider in developing such a vision: trade remedies, softwood lumber, agriculture, the simplification of rules of origin, regulatory cooperation, the need for intergovernmental cooperation to keep terrorists from entering North America, the planning of continental trade corridors to speed up the transportation of products to their markets and the protection of the continental environment. Beatty concluded that stronger North American integration was bound to happen in any event, either by default or by design, and that now was the time for Canadians to engage in this discussion.

Richard Paton (President, Canadian Chemical Producers' Association) also arrived at the same conclusion: integration of the North American economy is inevitable. The question for Canada is whether to position ourselves to benefit from it or lose out on investment and growth opportunities. A strategy on North America is required. Fred McMahon suggested that a key element of a longer-term integration strategy was the development of a deeper bilateral trade agreement with the U.S. that would have a more certain and quicker dispute settlement mechanism.

The Committee has carefully considered the competing arguments presented on the question of closer Canada-U.S. economic integration. We have indicated that the management of risks at the land border would be best dealt with through existing mechanisms (i.e., the Border Action Plan) and that "strategic bargains" would not be in Canada's best interest. We have concluded that Canada has already faced diminishing returns from past efforts to integrate and are swayed by John Helliwell's position that the gains to be had from even closer economic integration with the U.S. are rather limited. Accordingly, we believe that any attempts to develop closer formal Canada-U.S. ties in the form of a customs union, common market or single currency should be resisted. Efforts to cooperate on regulatory matters and to deal incrementally with other concerns in the bilateral trade relationship could be assessed, however.

A. The Customs Union Option

At the present time, many goods circulating within the NAFTA economic space are either produced wholly or in part outside the free trade area, and rules of origin are needed to determine what is free of duty and what is not. Without these rules, firms would have an incentive to route imports into the integrated North American marketplace through the country possessing the lowest external tariff.

Rules of origin impose an administrative and compliance burden on business. With all three NAFTA countries having different tariffs with the rest of the world, goods shipped across internal NAFTA borders must be extensively documented so that each country can apply its own tariffs to products generated outside NAFTA. It has been estimated that reducing the need for border inspections and lowering the amount of paperwork required could result in efficiency cost savings of a not inconsequential 2% to 3% of NAFTA GDP.[44] The potential cost savings are meaningful, since over 85% of Canada's exports flow to the United States. An added advantage is that border resources now devoted to goods inspection could be freed up to enhance cross-border security.

Minister Pettigrew has recognized the need to realize additional liberalization in the NAFTA rules of origin, to make it easier for firms to comply with the rules in the case of certain products. In a recent speech to a Canadian-American business gathering, in which he outlined a six-point agenda for North America, he stressed the need to accelerate Canadian efforts "to further reduce transaction costs and make it easier for companies to do business and benefit from our integrated economies."[45]

Another option would be to remove these rules of origin entirely, through the creation of a customs union. Under this option, participating countries undertake to eliminate all restrictions on mutual trade and adopt a common external tariff for outside countries. Rules of origin are dispensed with since imports into the customs union would face the same tariffs anywhere in the union. Once the item had been cleared for entry into the North American economic space, it could then be shipped between participating countries without the need for complex customs inspections. Removing these rules of origin should result in administrative cost savings at the border and efficiency gains, although Tim O'Neill cautioned the Committee that the increased economic benefits from a customs union narrowly defined as a common tariff structure might not be all that substantial. Moreover, inspecting items crossing the border for security purposes would still likely be required.

---

44 Richard G. Harris, *North American Integration: Issues and Research Agenda*, Micro-Economic Policy Analysis, Industry Canada, Discussion Paper Number 10, April 2001, p. 11.

45 Department of Foreign Affairs and International Trade, Notes for an Address by the Honourable Pierre Pettigrew at the 8th Annual Canadian-American Business Achievement Award and International Business Partnership Forum, "The Canada We Want In The North America We Are Building", Toronto, October 16, 2002, p. 6.

Proponents of a customs union apprised the Committee of the benefits that such a policy measure could generate. Armand De Mestral stressed the importance of removing customs barriers to the free movement of goods at the border. David Adams informed the Committee that the elimination of the tracing requirements (i.e., tracing of the origins of certain products) would be very useful for the automotive industry. Rolf Mirus, with the most detailed presentation on the customs union concept, envisaged its implementation as lowering the significance of the internal border for the commercial movement of goods and services between the two countries (Mexico might be added later). Cumbersome rules of origin would be phased out, agriculture and other sensitive sectors set aside and transition periods established. According to Mirus, a customs union with zero common external tariffs as trade liberalization at the WTO continues could be accomplished in an incremental way without redoing NAFTA.

Other witnesses advocated the creation of sectoral customs unions within those sectors of the economy that are highly integrated already. For example, David Goffin (Secretary-Treasurer and Vice-President, Business and Economics, Canadian Chemical Producers' Association) argued that the rules of origin are quite complex for chemicals and that his group would favour movement towards a sectoral customs union. However, it was pointed out by Peter Clark that these sectoral arrangements would not be WTO-consistent.

The trade-off for the economic gains that might be realized is the loss of policy independence that additional linkages with the United States would entail. In a customs union, the participating nations have to surrender policy freedom – by adopting a common external tariff and a common external trade policy – to achieve economic benefits associated with the elimination of the need for rules of origin.

With respect to tariffs with the rest of the world, Canada's external tariffs are, on average, nearly double those of the United States. Adoption of a synchronized tariff schedule with the U.S. would thus probably imply lowering Canadian tariffs to American levels.

The second aspect of the sovereignty issue to consider is the harmonization of external trade policy between the members of the customs union. In the European Union (EU), the European Commission (EC) represents EU members in international trade negotiations such as the WTO and FTAA. It seeks European consensus to do so, an often difficult task. Like the EU, a Canada-U.S. customs union (or one encompassing all three NAFTA countries) would probably also operate as a bloc in future international trade negotiations. Under this scenario, Canada and the U.S. would have to arrive at internal consensus on positions for trade negotiations, or at least achieve a substantial reduction in their differences, and make adjustments in their existing trade arrangements (e.g., bilateral free trade agreements). A member country's ability to act independently in its external trade policy would therefore be affected.

As witnesses informed the Committee, the question then becomes to what extent would Canada be able to influence the direction of the region's trade policy. Another way to state this is precisely how much of this trade policy – in particular, the

establishment of the external tariff code – would be set in Washington. It is difficult to imagine at this point that Canada's interests would dominate in any regional trade discussions or negotiations. Moreover, Gilbert Gagné wondered what would happen to multilateralism in Canadian foreign economic policy if Canada were to move beyond free trade.

While there may be economic benefits to be derived from movement to a customs union (e.g., reduction in border transactions resulting from the removal of rules of origin), the costs (e.g., adopting U.S. tariffs on products from third countries, having trade policy made in Washington) are too onerous for closer integration to be considered. Moreover, several witnesses expressed doubt about the feasibility of a customs union, particularly in view of U.S. reluctance to enter into such an agreement. For example, Thomas d'Aquino's group decided, after three years' effort, that it was no longer tactically desirable to formally advocate the idea. Even Mirus noted that the size discrepancy between Canada and the United States would reduce the prospects for negotiating the customs union.

It is also hard to imagine, as a number of witnesses also concluded, that the U.S. would give up its cherished access to trade remedies within such a customs union. Keyes also noted that other issues such as non-tariff barriers in the form of health inspections and safety requirements and restrictions on the cross-border movement of people would remain untouched.

After seriously examining both sides of the issue, the Committee has concluded that upgrading NAFTA to a customs union would not be in Canada's best interests. We are not prepared to make the sacrifices in Canadian sovereignty that would be required to realize the economic benefits of a customs union, and recommend:

RECOMMENDATION 11

That the Government of Canada refrain from entering into any discussions on the establishment of a customs union with the United States.

B. A Common Market

The introduction of a common market in North America would take economic integration to a point on the spectrum even further along than the customs union. According to the normal definition, a common market would remove all barriers to the movement of goods, services, capital and people within the NAFTA market. In Europe, as Armand De Mestral pointed out to the Committee, the free movement of those four entities is already guaranteed constitutionally.

A key advantage of the common market is the improvement in labour mobility that it would bring about. As Bob Keyes reminded the Committee, there continues to be considerable unfinished business associated with the labour mobility chapter of the NAFTA (Chapter 16). Immigration authorities are resistant to change, for example, and as a result, significant mobility barriers still exist.

Another key benefit of a common market is worth mentioning. George MacLean (Professor, Political Studies, University of Manitoba) argued that the establishment of a common market would enhance Canada's access to the U.S. market, especially if it included standard regulations for subsidies and competition between the two countries to curb the use of trade remedies. He saw the North American common market serving as the basis for one that would eventually cover all of the Americas. This does not mean that the NAFTA would disappear.

Richard Harris felt that a common market with the U.S. would remove border and softwood-type problems, but that it would be a tough sell with the Bush Administration. Having Mexico on board would help provide necessary leverage, but there was no guarantee of success. While three years ago he had recommended a common market, the events of September 11 had completely changed the situation. With the terrorist threat still in place, U.S. authorities would be unlikely to go along with what would essentially be the removal of the border. Rolf Mirus, the keen proponent of the customs union, is also not recommending a move to a common market. The Committee agrees that in the current situation, in which the Americans are extremely security-conscious, the notion of creating a common market in North America is not feasible.

C. A Common Currency

Although very little testimony was received on this issue, witnesses appearing before the Committee indicated little enthusiasm for a common currency with the United States. Kathleen Macmillan observed that while there were strong arguments on both sides of the common currency debate (e.g., a reduction in transactions cost on the positive side; a decline in monetary sovereignty on the negative side), the general consensus was that the time was not ripe for abandoning the Canadian dollar. On balance, maintaining the status quo was the preferred option as far as she was concerned.

Minister Pettigrew remarked to Committee members that achieving a common currency regime would imply effectively adopting the U.S. dollar and giving up Canadian monetary policy, since it would be virtually impossible to convince the Americans to get rid of their currency. Moreover, the domestic exchange rate's capacity to absorb the adverse economic impacts that significant outside shocks (e.g., the Asian financial crisis) would have on this country would be lost.

For his part, Perrin Beatty noted that the low Canadian dollar, while good for exporters, had also driven the costs of imports up. However, it was important for Canadian policy-makers to focus on the productivity gap between the two countries, not

the currency value gap. Owing to the low value of the currency, there has been less investment in machinery, and as a result, Canadian SMEs have older machinery than do U.S. plants.

The Committee is concerned that the costs associated with abandoning the domestic currency would overwhelm any decrease in transactions costs that monetary integration could produce. However, a more in-depth review of the single currency issue would need to be performed before any conclusions could be ventured.

D. Lessening Regulatory Duplication

Although market and production systems are becoming increasingly integrated in North America, businesses operating on this continent continue to face three separate sets of production standards (e.g., health and safety, packaging, electrical standards, emission controls, food testing, language), regulations and labelling requirements. Owing to this regulatory situation, a product may have to be modified physically or relabelled or have its origin and components certified before it can cross an internal NAFTA border.

This complexity, which stems from the fact that the marketplace has often moved ahead of the regulatory system under which it operates, can impose a tangible burden on firms conducting regional trade. This can take the form of delays in shipping products throughout the NAFTA marketplace and resulting higher financial costs. According to David Adams (Vice-President, Policy, Canadian Vehicle Manufacturers' Association), true economies of scale can only be realized in North America if a manufacturer can produce a product designed according to a set of common standards. This is especially important for a small country. He urged the Committee to recommend that, where possible, standards and regulations among NAFTA countries be harmonized and mutual recognition agreements (see below) be adopted unless an extensive cost benefit analysis shows that separate standards should be kept. Various witnesses from the agricultural sector also saw the merits of greater harmonization.

As Claude Carrière informed the Committee, Canada could examine ways to reduce differences in standards and product regulations while continuing to meet the regulatory objective (e.g., safety standards). Cooperating on regulatory matters could facilitate intra-industry trade, lower transaction costs for shippers, reduce the disincentives for investors, lessen the scope for disputes, and provide benefits to Canadian consumers. It should be recognized, however, that establishing closer cooperation in the regulatory area would reinforce Canada's dependence on the U.S. market, which is almost everyone's current concern.

There are essentially three ways to resolve this problem: common policies, harmonization and mutual recognition. The first of these options is self-explanatory: the three NAFTA partners would adopt common regulatory policies. While this option would achieve the most certainty for business, it is doubtful that it would receive much support in the three countries in question.

Second, the countries could begin to harmonize their regulatory approaches in such sectors as transportation, telecommunications, financial services, energy, agriculture and pharmaceuticals. While the policies would not be identical, in contrast to the first option, exporters, importers and businesspeople in general would face a considerably more predictable regulatory environment. As in the case of common policies, however, political support for this option may be lacking.

That leaves mutual recognition as perhaps the regulatory option with the most potential. Under this option, if a good met the standards of Country A, then it could enter Country B without restrictions, as long as Country A also accepts goods produced according to the standards of Country B. Appearing before the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade during its hearings on North American integration, a representative from the Canadian Chamber of Commerce saw the advantages of mutual recognition as follows: "it requires us to say we recognize your standards as appropriate standards and you recognize our standards as appropriate standards. That doesn't mean you have to change your standards or we have to change our standards. I think that is potentially much more politically feasible, and it doesn't require us to harmonize to the U.S. standard. That's a potential way of moving this relationship forward and ensuring more secure access to the U.S. market while avoiding this issue of requiring harmonization."[46] Mutual recognition of laboratory accreditation, approvals or certification could lower the cost of regulation.

The adoption of mutual recognition is not without precedent. In Europe, for example, efforts to harmonize regulations were found initially to be expensive and inefficient. They were replaced with an agreement that each government would recognize the regulations put in place by the other governments.

Here at home, Minister Pettigrew recently advocated greater regulatory cooperation between the three NAFTA members, arguing that in many areas the three countries had "similar regulatory systems that work for similar goals and produce similar results. Yet each country often demands that products imported from the other go through costly testing procedures to meet domestic requirements. Why not acknowledge the similarity of our systems and agree that once these products are tested in one country, they are acceptable in the other? Can we not move to the principles of mutual recognition and the elimination of duplication?"[47] In his appearance before the Committee, he noted that any examination of mutual recognition would have to be done on a sector-by-sector basis.

During his appearance before the Committee, Bob Keyes suggested that Canada and the U.S. should examine their own regulatory processes and standards. He observed that the existence of parallel, overlapping, duplicate systems of regulatory approval leads directly to delays and an increase in business costs and that regulatory

---

46 House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Evidence*, 7 May 2002, Meeting No. 77, p. 94.

47 Foreign Affairs and International Trade Canada (2002), pp. 4-5.

cooperation would not mean simply adopting U.S. standards. Two or three sectors could be targeted to start the process of moving to mutual recognition.

Richard Paton also advocated the adoption of mutual recognition, with agreement on testing criteria approaches. However, it would be difficult to get an agreement with the Americans on the development of common testing procedures since our market is so much smaller than theirs. There would be no incentive for them to change since they are the larger entity. One way to deal with this problem is to reach a bilateral agreement on the lower-risk areas and keep decision-making separate in the higher-risk areas.

The Committee questions why, in view of the integrated nature of the North American market and the similarities in many product standards, there continues to be a need for a duplication of approval and testing processes in all areas. We recommend:

RECOMMENDATION 12

That the Government of Canada carefully investigate the impact that regulatory differences with the United States have on the Canadian economy, and release its findings to the public. The government should seriously examine the concept of mutual recognition of each country's regulatory standards and procedures, under which standards would be tested and inspection and certification would be carried out only once within the Canada-U.S. market. Moreover, the government should identify those sectors in which the U.S. and Canadian regulatory systems are similar and the mutual recognition approach could be applied.

THE NEED TO DIVERSIFY CANADA'S TRADE

The federal government has attempted to promote hemispheric, transpacific and transatlantic free trade in order to diversify Canada's trade. Minister Pettigrew told us that much of this country's trade promotion effort is aimed at markets outside the U.S., the objective being to strengthen Canada's trade position around the world. The use of Team Canada and other, more modest trade missions was cited as proof that the current government takes the trade diversification objective seriously.

A number of witnesses told the Committee that because of the vulnerable position that Canada is in regarding possible U.S. security and trade actions, it makes sense to diversify trade as much as possible. To mention but one example, Dennis Laycraft noted that the Canadian cattle industry has already formulated a long-term objective to export 50% of its products outside the U.S. by 2010.

Meeting the diversification challenge will require considerable effort. Kathleen Macmillan reminded Committee members that although efforts to diversify Canada's trading patterns have been made over the years, our dependence on the U.S. economy has continued to rise. She pointed to a number of reasons for the close Canada-U.S. relationship: geographic proximity, language, similar institutions, and a good understanding of each other's market. Tim O'Neill cautioned the Committee not to set its expectations too high concerning diversification.

Other witnesses, however, noted that Canadian efforts to diversify its trade could be improved. Bob Keyes argued that Canada appears to be entering into trade agreements and trade liberalization agreements primarily with smaller countries and regions, such as Costa Rica, Central America, the Andean Community and Singapore. He noted that these are small markets and that some of the trade agreements are being entered into for political rather than trade reasons. Other countries such as Mexico have been considerably more aggressive in seeking out expanded trade relationships with larger entities. Many witnesses pointed to Europe and Asia as regions where Canada has not enjoyed much success in terms of forging a closer trade connection.

John Wiebe (President and Chief Executive Officer, Asia-Pacific Foundation of Canada) thought that the Canadian focus on the U.S. had had the unintended consequence of diverting our attention from other, important regions of the world. The Canadian government should be encouraging other free trade agreements to enhance our overall trade relationship.

Finally, Bruce Campbell (Executive Director, Canadian Centre for Policy Alternatives) called on the federal government to examine past efforts to diversify, determine why they failed, and attempt to design an improved strategy to achieve a different outcome. He placed considerable emphasis on the achievement of a genuine trade agreement with the European Union (EU).

The Committee is convinced of the importance of a strong trade relationship with the U.S. but is also of the view that Canada would be better off if its trade dependence on its single largest market to the south was reduced. This does not mean that our trade with the U.S. should stop growing but rather that trade with other countries should expand at a higher rate. The Committee is struck by the current efforts of other countries to enter into bilateral trade agreements and encourages the Government of Canada to aggressively seek out comprehensive free trade agreements in Europe and Asia.

A. Achieving a Comprehensive Free Trade Agreement with Europe

While the European Union is Canada's most important trade and investment partner after the U.S., our trade is not increasing as quickly with that area as with other parts of the world, and the EU's share of our total exports and imports has been declining over the past decade. Merchandise exports now total $21.2 billion, or 5.2% of Canada's total exports, while imports equal $36.1 billion. The figures for services are $9.9 billion and $10.6 billion respectively. Moreover, several bilateral trade issues stand out: market distortions in the agricultural sector stemming from export subsidies and domestic support; protective tariffs in certain sectors; and EU import bans and restrictions, especially in the agriculture and natural resource sectors, for health, environmental and consumer protection reasons.

Whereas trade has been declining (in percentage terms), the real success story regarding Europe has been the two-way investment relationship. The stock of Canadian investment in the EU was $99.9 billion in 2002, and the Europeans had invested $94 billion in Canada.

In view of the deteriorating trade situation with Europe, it is regrettable that Canada has not yet been successful in entering into a comprehensive free trade agreement with the EU. The planned addition of ten new countries by May 2004 will turn the EU into a single market of over 480 million people and a GDP of around $13.7 trillion, compared with NAFTA's 412 million and roughly $15.7 trillion. Europe is a continent clearly on the move, and yet Canada is only one of eight economies worldwide that does not have some form of preferential trading relationship with the EU. The Committee heard that seeking closer formal economic ties would be a positive development. Donald Barry informed the Committee that a study carried out by the Department of Foreign Affairs and International Trade showed that a Transatlantic Free Trade Agreement (TAFTA) would generate significant gains on both sides of the Atlantic. Both the EC and DFAIT agreed to undertake surveys of the business community on free trade. The Canadian survey, released in November 2002, was positive, but the European survey has not been released. The EU Trade Commissioner (Pascal Lamy) seems to have changed his tune on the merits of a TAFTA: previously he was willing to consider the business case, but now he maintains that market access issues need to be resolved in the WTO Doha Round. Barry also pointed to the inertia within the European Commission on this topic. The Commission appears to view Canada as a small market with few benefits for the EU.

Roy MacLaren identified the EU as the top priority in any Canadian diversification strategy, and favoured the pursuit of a Transatlantic Free Trade Agreement (TAFTA) with the EU and one with the European Free Trade Association (EFTA), which consists of Norway, Switzerland, Iceland and Liechtenstein. Regarding the EU, he speculated that the Europeans would prefer to deal with the U.S. as opposed to us and commented on the doubtful success of the WTO Doha Round, on which the Europeans have pinned all their hopes. On EFTA, he is disappointed that Canada's shipbuilding subsidy program has been allowed to disrupt free trade negotiations.

Other witnesses also pointed out additional roadblocks to a TAFTA. Theodore Cohn stressed that no economically developed country outside Europe has a free trade agreement with the EU. One can have an associate agreement with the EU only if one is a developing or European country, neither of which applies to Canada. Cohn was not optimistic that Canada would obtain a special link with the EU.

Richard Harris noted that since formal trade barriers between Canada and Europe are not high, there is not much to eliminate. In addition, the trade that we now have with the U.S. (time-sensitive delivery in intermediate goods and manufacturing) will just not happen between Canada and Europe. Canada will be trading in energy, natural resources, finished products, and agriculture instead. He is optimistic that there could be some improvement in that trade, but it certainly will not be an engine of economic growth for Canada, even if a TAFTA were to be signed.

Rolf Mirus thought it would be unproductive for Canada to negotiate with the Europeans, especially since the trade negotiations are so complex (e.g., we try to export agricultural products there and they erect barriers). He did not foresee any gains for Canada in negotiating with the Europeans separately (i.e., separately from the Americans).

Thomas D'Aquino identified three problems with Europe: we are not important to the EU and they are preoccupied with expansion; they see us as tied to the Americans; and there is the thorny problem of agriculture to resolve. He doesn't think a deal with Canada would be entered into unless the Americans were also part of it. Support for such a trilateral approach to transatlantic trade liberalization, with Canada and the U.S. facing joint market access barriers in Europe, was expressed to the Committee in Washington by both William Lash III and Representative Earl Pomeroy.

Bob Keyes argued that Canada should forget about its comprehensive free trade proposal and move forward in a practical way to remove non-tariff barriers such as regulatory impediments to trade. At any rate, the Europeans are waiting for progress at the WTO.

Claude Carrière informed the Committee that Canada and the EU are currently working to define the content of a Canada-EU Trade and Investment Enhancement Initiative. Though not as comprehensive as a TAFTA, this important new initiative should prove useful in harmonizing or cooperating on technical standards, labelling requirements and the certification of professionals; this will improve the existing regulatory framework governing the two-way movement of goods and services.

Minister Pettigrew has started consulting with Canadians on what should be in the new agreement and the barriers to the European market that should be addressed in the WTO negotiations. The plan is for the two sides to propose designs for the new agreement in December 2003 and then negotiate the deal in 2004, with the targeted completion date to be established once the results of the Doha Round are known.

The Committee has, for many years and with limited success, advocated the implementation of a comprehensive free trade agreement with Europe. Such an arrangement, apart from significantly improving access to the European market, would send a strong signal to business on both sides of the Atlantic that a less restrictive trade and investment climate was in place for transatlantic commerce. While any initiative to enhance the Canada-EU relationship should be viewed as a positive development, the long-term goal of achieving a broadly-based free trade deal should remain intact. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 13

That, noting the valid objective of engaging in regulatory cooperation with the European Union within the proposed Canada-EU Trade and Investment Enhancement Initiative, the federal government retain as a goal the successful negotiation of a comprehensive Transatlantic Free Trade Agreement.

B. Strengthening Trade Ties with Asia-Pacific

During his appearance before the Committee, John Wiebe made a compelling case to expand Canada-Asia-Pacific trade. This section largely presents the evidence that he provided.

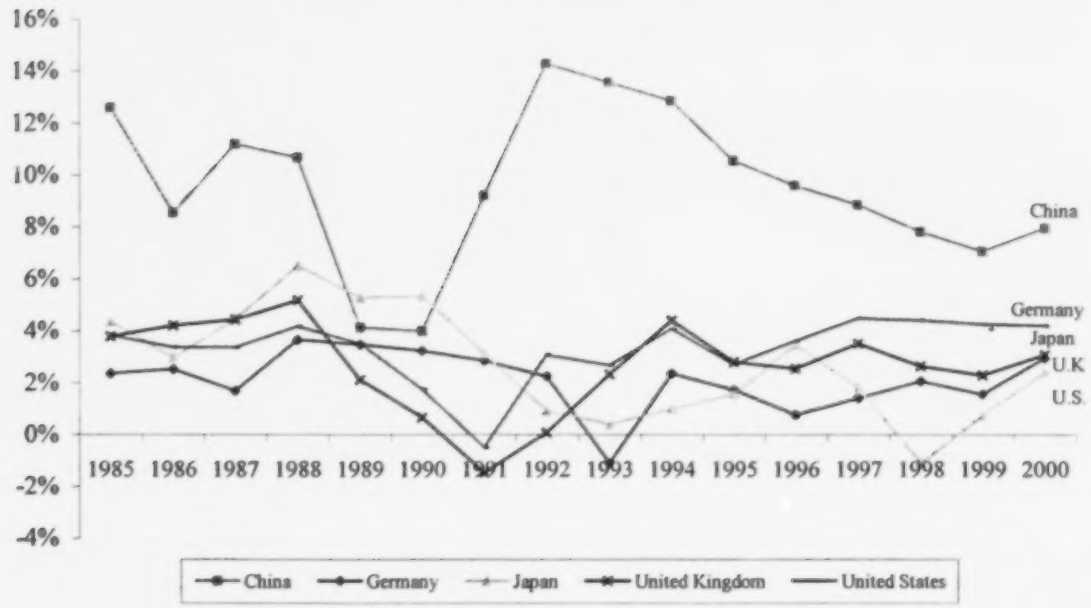
Why Asia-Pacific? Because it is recovering from the 1997 financial crisis, because it accounts for two thirds of the world's population and 40% of the world's trade, and because it has the fastest growing economies in the world. Canada's trade with Asia-Pacific totals $70 billion annually, second only to trade with the U.S. However, we run a $30 billion deficit with that region, so there is a considerable economic opportunity there. On the negative side, Canada is losing market share in Asia as trade growth is not keeping up with economic growth in the region. In the short term, the current SARS situation may also serve to dampen the economic relationship.

Northeastern Asia (China, Korea, Japan) accounts for the bulk of Canada's commercial interactions with Asia-Pacific. Add India for its economic potential and one would have a short list of where Canada's priorities ought to be.

China is the one economy that is worthy of close examination; Canada ignores it at its peril. China's economy, the sixth largest in the world, is undergoing a thorough transformation that is affecting the entire NE Asia region. Its growth rate, officially 8%, is very high (see the graphs below on GDP growth rates in selected countries), and it continues to specialize in low-wage manufacturing. China has also become a significant consumer and has now surpassed the U.S. as the world's leading destination for investment ($53 billion). Canadian trade with China has been rising at an annual rate of 10% to 15%.

Japan is Canada's second largest trading partner and is still the number-two economy in the world (with 13.5 % of the world's GDP), even though its economy has been stagnant lately. Its potential as a consumer economy is still enormous, although it is not opening up as much as China.48 Wiebe believes that Japan is on the verge of a major transformation, both economically and politically, one that will be important for Canada.

GDP Growth Rate, Selected Countries



(48) Japan's two-way trade is only 16% of GDP vs. Canada's 60% and China's 40%.

GDP Growth Rate at Purchasing Power Parity, Selected Countries

Two other Asian countries are worth mentioning. Korea has rebounded strongly following the financial crisis of the late 1990s. Per capita income last year exceeded US$10,000, and the country is becoming an opportunity for Canada. Canada's current trade with India is only $2 billion but is growing quickly – it was $900 million in 1991. Services are the most dynamic sector there for Canada to exploit.

According to Wiebe, Canada needs to do the following. First, Asia is becoming increasingly inward-looking regarding trade, and it behooves Canada not to be left out of the action. Like the U.S. and Mexico, which are both trying to negotiate FTAs there, we should be actively engaged in bilateral discussions with key countries in the region.

Second, Canada should promote investment in Asia. Assets are cheap there now (discounted from the 1997 crisis), so it is a good opportunity to buy. Opportunities for trade will be created if we invest there (i.e., trade follows investment).

Third, Canada needs to develop a better "brand" (i.e., image) in the region. We are viewed as a friendly, clean country with lots of clean natural resources and a willingness to tolerate diversity. We are not seen as a high-tech company or provider of high-quality industrial goods and services. Here, reality does meet perception, as our exports are dominated by natural resource products and unfinished goods.

Finally, government leadership is required for trade facilitation, tariff reduction, the signing of mutual recognition agreements and other initiatives. Coordination and cooperation between governments, communities and businesses will be required for trade with Asia to grow.

To maximize economic opportunities in Asia, Canadian trade policy will have to become more focused on that region and more aggressive and innovative in its approach. Like the U.S. and Mexico, which are both trying to negotiate free trade arrangements there, Canada should be actively engaged in bilateral discussions with key countries in the region. The federal government should also find new ways to augment the awareness of Asian economic opportunities within the Canadian business community, assist firms in improving direct business ties with Asian companies and develop a better "brand" for its products. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 14

That the Government of Canada make free trade with Asia a priority and initiate trade-liberalization negotiations with China, Japan, South Korea, India and members of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). The federal government should also develop new strategies to increase the interest of Canadian businesses in Asian markets, help Canadian firms construct durable partnerships with Asian companies and establish a better image for Canadian products in Asia.

C. The FTAA and Hemispheric Trade Ties

Canada, along with the 33 other democratic countries of the hemisphere (excluding Cuba), is negotiating a Free Trade Area of the Americas (FTAA); the conclusion date is set for January 2005. If one excludes our NAFTA partners, the FTAA region pulls in $3.8 billion of our exports and $67.4 billion of our direct investment, which represents 17.3% of Canada's total foreign direct investment.

The Committee did not receive a great deal of evidence on strengthening hemispheric economic ties. George McLean, the most active proponent of the witnesses we did hear on this matter, called for Canada to seek out an enhanced role in the hemisphere. However, Canada needs to maintain a balance between paying close attention to bilateral relations with the U.S. and moving the hemispheric agenda forward. Nevertheless, it is his belief that Canada's commitment to economic multilateralism in the hemisphere benefits its strategic trade relationship with the United States.

McLean is of the view that the FTAA appears to be a logical offshoot of the NAFTA. He prefers the FTAA approach in that it brings together 34 different countries into a single entity. Increased integration in the hemisphere could provide benefits to FTAA members while offsetting regionalism in other parts of the world. Canada may not benefit much economically, but being a part of the deal may protect the NAFTA benefits we already have.

In Washington, William Lash III expressed optimism regarding the prospects for a hemispheric trade deal. He noted that people have tended to underestimate the new Brazil and that the U.S. and Brazil, two of the key countries in the FTAA negotiations, are now actively communicating with each on important trade issues.

On the negative side of the ledger, McLean admitted that enthusiasm for the FTAA had dimmed and that countries had adopted strategies aimed at achieving bilateral trade liberalization. His pessimism was shared by Kathleen Macmillan, who observed that the FTAA negotiations were not showing much promise of reaching a meaningful outcome, and Roy MacLaren, who suggested that prospects for the FTAA have deteriorated as economic problems persist in South America. He thought that this development had made it hard for Brazil to negotiate (as part of MERCOSUR) from a position of strength. A somewhat pessimistic view was also expressed by Gwyneth Kutz (Counsellor and Alternate Representative of Canada to the Organization of American States), who remarked that the 2005 FTAA target had been made more difficult to attain by U.S. action on farm subsidies and steel imports and by the lack of readiness on the part of the countries in the hemisphere for comprehensive trade liberalization.

STRENGTHENING FEDERAL LONG-TERM ANALYTICAL CAPACITY

While in Vancouver, the Committee heard compelling evidence that, with the elimination of the Economic Council of Canada (ECC) in the 1980s, the federal government lost its capacity to undertake medium- to long-term analyses of key economic issues such as those considered in this report.

Richard Harris pointed out that the demise of the ECC left research on long-term economic issues in the hands of "think tanks", which have their own agenda, and the rather limited academic community. John Helliwell observed that the ECC had been a net contributor to Canadian economic thought, while Theodore Cohn suggested that the ECC had provided critical long-term, comprehensive analysis that is currently missing.

It is difficult to disagree with the informed views of these august experts. The Committee recommends:

RECOMMENDATION 15

That the Government of Canada establish a Trade and Investment Council to conduct comprehensive analytical research on external trade and investment issues.

RECENT HISTORY OF THE CANADA-U.S. SOFTWOOD LUMBER DISPUTE

While the history of lumber-related disputes between Canada and the U.S. dates back to the 19th century, the disputes of the last 20 years have the most relevance to the present trade dispute.

In 1982, the U.S. forest industry petitioned the government to undertake a countervailing duty investigation of Canada's softwood lumber industry, alleging that Canadian forest management practices subsidized manufacturers, producers and exporters of softwood lumber. The U.S. Department of Commerce completed its investigation and concluded that Canada's stumpage programs did not confer a countervailable subsidy.

The U.S. forest industry petitioned the Department of Commerce again in 1986. In its preliminary determination, the Department of Commerce found that Canada's stumpage programs provided lumber producers with an average subsidy of 15%. Canada negotiated a Memorandum of Understanding (MOU) with the U.S. to resolve this dispute. Under the MOU, Canada agreed to collect a 15% tax on all softwood lumber exports in exchange for the termination of the countervailing duty investigation. The MOU also allowed for the removal of the border tax if forest management "replacement measures" were implemented in the provinces. Through this provision of the MOU, B.C.'s border tax was eliminated and Quebec's charge was reduced in stages to approximately 3%. Once the replacement measures were in place, Canada terminated the MOU on the basis that recent stumpage rate increases made the export tax unnecessary.

Following Canada's termination of the MOU, the U.S. Department of Commerce in 1991 initiated another countervailing duty investigation and imposed a temporary bonding requirement on all Canadian softwood lumber exports to the United States. The investigation found that forest management programs in B.C., Quebec, Ontario, and Alberta and B.C.'s log export restrictions constituted countervailable subsidies and that the subsidies injured U.S. producers. The ultimate result of the investigation was the imposition of a 6.51% countervailing duty on all softwood lumber imports from Canada. The Atlantic provinces were excluded from the determination. Canada appealed the U.S. decisions to a binational panel established under the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The panel found that there was insufficient evidence or legal basis for the U.S. decisions, and sent the decisions back to the U.S. Department of Commerce twice before it accepted the binational panel's finding and cancelled the countervailing duty order.

The U.S. Trade Representative initiated an Extraordinary Challenge Committee under the Free Trade Agreement, on the premise that the two Canadian panellists on the binational panel were in conflict of interest. The Extraordinary Challenge Committee rejected this charge. As a result, the U.S. refunded all countervailing duties collected from Canadian exporters (approximately US$800 million).

In 1994, Canada and the U.S. undertook consultations to find a solution to the ongoing dispute. They finalized a 5-year agreement on May 29, 1996. Under the Canada-U.S. Softwood Lumber Agreement, Canadian softwood lumber exports that exceeded a pre-determined quota were subjected to a border fee that was remitted to the provinces in proportion to their share of national shipments, and the U.S. agreed to forgo any further trade action for the 5-year term of the agreement. The Softwood Lumber Agreement applied only to exports from B.C., Alberta, Ontario, and Quebec. Despite the agreement, disputes still arose between Canada and the U.S. over classification of certain lumber products and changes in the stumpage system in British Columbia.

When the Canada-U.S. Softwood Lumber Agreement expired on March 31, 2001, the U.S. Coalition for Fair Lumber Imports submitted a petition to the U.S. Department of Commerce requesting countervailing duty (CVD) and antidumping (AD) investigations. The Coalition alleged a subsidy rate of approximately 40% and antidumping rates ranging from approximately 23% to 73%. The U.S. Department of Commerce initiated the investigations on April 23, 2001, exempting Atlantic Canada from the countervailing duty investigation but not the antidumping investigation. It determined that "critical circumstances" were present in the case due to an alleged increase in softwood lumber shipments following the termination of the Softwood Lumber Agreement. To offset this increase in shipments, the U.S. Department of Commerce required the collection of bonds or cash deposits on softwood lumber shipments to the U.S. while the investigations were underway. These bonds were later cancelled following the International Trade Commission's finding that Canadian lumber shipments posed a threat to U.S. producers but had not actually caused material injury. A decision to collect duties on an "entered value" basis rather than the usual "first mill" basis meant that lumber duties were collected on the value of the lumber as it entered the U.S., not on its value as it left the primary sawmill. This decision adversely affects Canadian remanufacturers because duties have to be paid on the full value of the remanufactured product.

The final determination of subsidy by the Department of Commerce in March 2002 resulted in the imposition of a countervailing duty of 18.79% on all softwood lumber shipments from Canada (excluding the four Atlantic provinces and 20 companies producing lumber from private sources only). Shortly thereafter, the Department of Commerce determined an average dumping rate of 8.43%. Individual company rates ranged from a low of 2.18% for West Fraser to a high of 12.44% for Abitibi.

Canada, the provinces (not including Atlantic Canada), and forest industry representatives have requested a NAFTA Chapter 19 review of the "critical circumstances" finding and the final determinations in the countervailing duty and antidumping investigations. In addition, Canada has filed numerous challenges at the WTO (see Appendix 3).

Source: Department of Foreign Affairs and International Trade website at :
http://www.dfait-maeci.gc.ca/eicb/softwood/chrono-en.asp.

CANADA-U.S. SOFTWOOD LUMBER DISPUTE – CHALLENGES AT THE WTO AND NAFTA

WTO CHALLENGES

Canada has undertaken the following WTO challenges relating to the softwood lumber dispute:

1. *Export restraints* – A WTO panel ruled in favour of Canada on June 29, 2001, regarding the U.S. claim that log export restrictions confer subsidies. The WTO panel ruled that log export controls do not provide a financial contribution, and therefore do not confer countervailable subsidies. The WTO Dispute Settlement Body adopted the panel's final report on August 23, 2001.

2. *Preliminary determination of subsidy* – On November 1, 2002, the WTO Dispute Settlement Body adopted the a WTO panel's final report that the U.S. did not live up to its WTO obligations (erred) in its preliminary determination of subsidy in the countervailing duty investigation.

    - The panel found that the U.S. incorrectly used U.S. benchmark prices in calculating the benefit to lumber producers conferred through Canadian stumpage programs. While the panel found that provincial stumpage programs were a "financial contribution" under the WTO Subsidy Agreement, it also concluded that the U.S. had no basis for determining that stumpage is a countervailable subsidy since the existence of a benefit was unknown.
    - The U.S. wrongly presumed that benefits from harvesting subsidized timber would be passed through in sales from producers of log or lumber inputs to all downstream producers of lumber.
    - The U.S. should not have applied "critical circumstances" measures following a preliminary critical circumstances determination. These measures allow for a limited retroactive imposition of duties if there has been more than a 15% increase in imports during the period examined, and should only be applied with respect to a final determination.

- The U.S. had an unfulfilled obligation to provide expedited reviews. The U.S. is now complying with this direction from the WTO panel and conducting expedited reviews for Canadian producers that have requested one.

The U.S. has decided not to appeal the WTO panel decision on the preliminary determination of subsidy.

3. *Final determination of subsidy* – On October 1, 2002, a WTO panel was established to investigate Canada's claims concerning the final determination of subsidy. The panel process is expected to take 9 to 10 months to complete, so the final report can be expected in July 2003.

4. *Final determination of dumping* – A WTO panel was established on January 8, 2003, to investigate Canada's claim that the U.S. Department of Commerce:

   - Improperly initiated the anti-dumping investigation;
   - Used methods inconsistent with the WTO;
   - Failed to establish an appropriate product scope for investigation.

5. *Final determination of threat of injury* – On December 20, 2002, Canada requested consultations with the U.S. concerning the International Trade Commission's (ITC) final determination of threat of injury in the softwood lumber case. Canada believes there is no basis for the ITC's finding of threat of injury, and that the ITC failed to:

   - Properly apply anti-dumping and countervailing duties;
   - Demonstrate that circumstances would change such that injury was clearly foreseen and imminent;
   - Properly consider all factors relevant to a threat-of-injury finding;
   - Consider the effects of imports on the domestic industry and whether they would injure or threatened to injure; and
   - Include sufficient detail, reasoning and relevant considerations.

OTHER WTO CHALLENGES

The following WTO challenges also indirectly affect the softwood lumber dispute:

1. *The Byrd Amendment* – On September 16, 2002, a WTO panel found that the "Byrd Amendment" (which allows for the redistribution of antidumping and countervailing duties to affected domestic producers) violates the U.S.'s WTO obligations. The panel suggested that the U.S. repeal the Byrd Amendment. The U.S. appealed the panel's decision. On January 16, 2003, the Appellate Body confirmed that the Byrd Amendment violates WTO rules. The U.S. has since indicated that it will comply with the WTO decision against the Byrd Amendment.

2. *Section 129 (c)(1) of the Uruguay Round Agreements Act* – Where the WTO finds that the imposition of duties on foreign companies is inconsistent with WTO rules, this section of the United States' Uruguay Round Agreements Act precludes the U.S. from refunding the duty deposits collected in certain circumstances. The final report on this issue was adopted by the WTO on August 30, 2002. The WTO panel did not address the substantive issue raised by Canada, finding that the U.S. is not required to apply the legislation as indicated by Canada. However, the WTO panel did not rule out the possibility that Section 129(c)(1) could violate WTO rules if applied. Thus, Canada has the option of challenging at the WTO any future application of this legislation by the United States.

NAFTA CHALLENGES

Under Chapter 19 of the NAFTA, binding binational panels can be established to review final determinations in trade remedy cases. These five-person panels examine determinations to assess whether they are consistent with trade laws of the investigating country. Panel rulings must be made within 315 days of the request for review. The following three NAFTA challenges are currently underway:

1. *Final determination of subsidy* – The Government of Canada formally requested a NAFTA panel review of the U.S. final subsidy determination on April 2, 2002. The panel for this review was selected on July 30, 2002. To date, Canada has filed a 31-count complaint and first submissions to the NAFTA panel regarding the final determination of subsidy.

2. *Final determination of injury* – Canada requested a review of the International Trade Commission's final injury determination on May 22, 2002. Canada filed complaints on June 21, 2002.

3. *Final determination of dumping* – The six mandatory respondents in the anti-dumping investigation requested a NAFTA panel review of the dumping determination on April 2, 2002. They have since submitted complaints and first submissions respecting the final dumping determination.

Panel rulings for all three reviews are expected in mid-2003. In addition, three forest companies (Canfor Corporation, Doman Industries and Tembec) have announced that they intend to sue for damages under Chapter 11 of the NAFTA.

Source: Department of Foreign Affairs and International Trade websites:

http://www.dfait-maeci.gc.ca/eicb/softwood/wto_challenges-en.asp;
http://www.dfait-maeci.gc.ca/eicb/softwood/nafta_challenges-en.asp.

Backgrounder

PREVIOUS U.S. INVESTIGATIONS INTO THE CANADIAN WHEAT BOARD

There have been nine U.S.-instigated investigations since 1990, none of which have concluded that any practices of the Canadian Wheat Board (CWB) constitute unfair subsidies or violate international trade agreements.

• In February 2002, the U.S. International Trade Commission (ITC) Section 332 investigation (as part of U.S. Trade Representative's Section 301) examined the Canadian and American wheat sectors and found that Canadian wheat was being sold at prices comparable to U.S. wheat prices in the U.S. market. Canadian durum wheat was found to be priced generally higher than U.S. durum wheat.

• In October 1999, the U.S. Department of Commerce concluded that CWB pricing policies for feed barley to Canadian cattle for export did not constitute a subsidy. The petition had been filed by a U.S. lobby group, R-CALF, in December 1998.

• In October 1998, a U.S. General Accounting Office (GAO) report entitled, *U.S. Agricultural Trade, Canadian Wheat Issues*, found no evidence that Canada or the CWB had violated any international agreement. It noted that the CWB operated like other private-sector grain companies, which are not obligated to reveal their sales prices as this would violate confidentiality agreements with customers.

• In June 1996, a GAO report entitled *The Potential Ability of Agricultural State Trading Enterprises to Distort Trade* reviewed the Canadian Wheat Board, the Australian Wheat Board and the New Zealand Dairy Board, and did not allege that the CWB or Canada violated international trade rules. The GAO also recognized that the CWB was unlikely to cross-subsidize wheat export sales from domestic sales due to the relatively small domestic market. The report had been requested by 18 U.S. congressmen.

• In July 1994, an ITC Section 22 investigation found that some harm to U.S. programs was attributed to imports of Canadian wheat and the U.S. decided to initiate action under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) Article XXVIII. This GATT action, after a 90-day consultation period, would have allowed the U.S. to impose a tariff rate quota for wheat and barley imports; however, binational discussions led to the Memorandum of Understanding on Wheat, which limited Canadian exports of wheat to 1.5 million tonnes in the 1994-1995 fiscal year.

• In January 1994, an independent auditor found that the CWB complied with its Canada-United States Trade Agreement obligations on durum wheat sales on 102 of 105 contracts in the 43-month period between January 1, 1989, and July 31, 1992. The three violations occurred during the six-month period after January 1, 1989, when the Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) was being implemented.

• In February 1993, a binational dispute settlement panel agreed with Canada's interpretation of FTA Article 701.3 regarding the definition of "acquisition price" for durum wheat and the costs to be included in determining this price. The panel concluded that the acquisition price includes only the initial payment; or, in the event of an upward adjustment, the acquisition price for goods sold after the adjustment is the initial payment plus such adjustment.

• In June 1992, a GAO report on marketing boards, *Canada and Australia Rely Heavily on Wheat Boards to Market Grain*, failed to find evidence of unfair trade practices as alleged by some U.S. trade officials.

• In June 1990, an ITC Section 332 investigation, Durum Wheat: Conditions of Competition Between the U.S. and Canadian Industries, found that the prices paid for Canadian durum were not significantly different from those paid for U.S. durum. The ITC also found that the subsidized portion of Canadian freight rates, while reflecting a decreased cost to the producer shipping the grain, did not appear to have a significant effect on the delivered price of Canadian durum in the United States. Subsidized freight rates were subsequently eliminated in 1995.

Source: Agriculture and Agri-Food Canada.

SMART BORDER ACTION PLAN

STATUS REPORT

December 6, 2002

In December 2001, Deputy Prime Minister John Manley and Governor Tom Ridge signed the Smart Border Declaration and associated 30-point Action Plan to enhance the security of our shared border while facilitating the legitimate flow of people and goods. The Action Plan has four pillars: the secure flow of people, the secure flow of goods, secure infrastructure, and information sharing and coordination in the enforcement of these objectives.

On September 9, 2002, Prime Minister Chrétien and President Bush met to discuss progress on the Smart Border Action Plan and asked that they be updated regularly on the work being done to modernize our common border. This report is the first update since the meeting of the Prime Minister and the President.

1. BIOMETRIC IDENTIFIERS

Canada and the United States have agreed to develop common standards for the biometrics that we use and have also agreed to adopt interoperable and compatible technology to read these biometrics. In the interest of having cards that could be used across different modes of travel, we have agreed to use cards that are capable of storing multiple biometrics.

Our countries have begun to integrate biometric capabilities into new programs being deployed. For example, the NEXUS-Air pilot program will evaluate iris scanning technology and the new Canadian Permanent Resident Card is biometric-ready.

2. PERMANENT RESIDENT CARDS

Since June 28, 2002, Permanent Resident Cards have been issued to all new immigrants arriving in Canada, replacing the IMM 1000. On October 15, 2002, Canada began processing applications for the Permanent Resident Card, for the purposes of travel, from immigrants with permanent resident status already in Canada. Effective December 31, 2003, the IMM 1000 will no longer be recognized as a document valid for travel.

The Canadian permanent resident card contains features that make it one of the most fraud-resistant documents in the world. The card has been recognized by the International Card Manufacturers Association, winning the Elan Award for Technical Achievement.

3. SINGLE ALTERNATIVE INSPECTION SYSTEM

NEXUS is functional at Sarnia-Port Huron (since November 2000), at Pacific Highway-Blaine and Douglas-Blaine (since June 26, 2002) and Boundary Bay-Point Roberts (since July 29, 2002). NEXUS will be operational at both the Windsor-Detroit and Fort Erie-Buffalo bridges on January 23, 2003, and at the Windsor-Detroit tunnel in March 2003. NEXUS will be expanded to the Queenston-Lewiston Bridge, the Rainbow Bridge and to the Whirlpool Bridge by Spring 2003. NEXUS will also be expanded to all other high-volume crossings between the two countries by the end of 2003. NEXUS enrollment centres opened in Windsor-Detroit and in Fort Erie-Buffalo on October 24, 2002.

Canada and the United States are also working to implement a joint NEXUS - Air program for air travellers. NEXUS - Air will be piloted at Ottawa and Dorval International Airports. Enrollment will begin in April 2003.

4. REFUGEE/ASYLUM PROCESSING

Canada and the United States have made significant progress on a Statement of Mutual Understanding (SMU) which will allow them to more effectively exchange information on immigration-related issues. The two countries are also very close to an agreement which will permit the systematic sharing of information relating to asylum seekers. This will help each country identify potential security and criminality threats and expose "forum shoppers" who seek asylum in both systems. This exchange of information will be in accordance with the privacy laws of both countries.

5. MANAGING OF REFUGEE/ASYLUM CLAIMS

Canada and the United States have signed a Safe Third Country Agreement that allows both countries to manage the flow of individuals seeking to access their respective asylum systems. The Agreement will cover asylum claims made at land border ports of entry.

The Agreement is bound by the principle of family re-unification in determining whether an individual would be exempted from the requirement of making a claim in the first country of arrival. The Agreement also clearly identifies that individuals making a claim in either country would not be removed to another country until a determination of that person's claim has been made.

Both countries will now finalize the regulatory framework and standard operating procedures necessary to implement this Agreement.

6. VISA POLICY COORDINATION

Canada and the United States have agreed to enhance cooperation between our respective Embassies overseas, which will allow our officials to more routinely and more efficiently share information on intelligence and specific data concerning high-risk individuals. The two countries have also agreed to formally consult one another during the process of reviewing a third country for the purpose of either a visa imposition or visa exemption.

Canada and the United States are also continuing to work together to identify countries that pose security concerns with a view toward further cooperation on visa policy. In February 2002, the United States announced that nationals of Argentina would require a visa to travel to the United States. In September 2002, Canada announced that citizens of Saudi Arabia and Malaysia would require visas to travel to Canada. Canada and the United States currently have common visa policies for 144 countries.

7. AIR PRECLEARANCE

The in-transit preclearance project in Vancouver, suspended as a result of the events of September 11, was re-instated on February 14, 2002.

In support of the preclearance program, the two countries signed "The Agreement on Air Transport Preclearance between The Government of Canada and The Government of the United States of America" on January 18, 2001. It allows for the expansion of in-transit preclearance to other Canadian airports and also has provisions that modernize the regime governing preclearance.

U.S. government agencies are seeking the authority from Congress to offer reciprocal authorities and immunities for Canadian customs and immigration officials in the United States.

8. ADVANCE PASSENGER INFORMATION / PASSENGER NAME RECORD

Canada and the United States have agreed to share Advance Passenger

Information and Passenger Name Records (API/PNR) on high-risk travelers destined to either country. Canada implemented its Passenger Information system (PAXIS) at Canadian airports on October 8, 2002 to collect Advance Passenger Information. The automated Canada-U.S. API/PNR data-sharing program will be in place by Spring 2003.

9. JOINT PASSENGER ANALYSIS UNITS

Canada and the United States have agreed to a co-location of customs and immigration officers in Joint Passenger Analysis Units to more intensively cooperate in identifying potentially high-risk travelers.

Pilot joint passenger analysis units became operational at the Vancouver and Miami international airports on September 30, 2002, staffed with Canadian and U.S. officials.

The pilot sites will be evaluated at the end of six months to determine the feasibility of expanding the units to other locations.

10. MARITIME SECURITY AND FERRY TERMINALS

We have completed a marine benchmark study to enhance Canadian and U.S. border security at seaports aimed at improving security and contraband interception. Agencies have begun to make improvements based on this study.

11. COMPATIBLE IMMIGRATION DATABASES

Canada and the United States have begun discussions towards developing parallel immigration databases to facilitate regular information exchange. The United States is studying the feasibility of duplicating Canadian intelligence gathering software at six pilot sites. Other examples of information exchange include lookouts from our respective databases and automating existing exchanges.

12. IMMIGRATION OFFICERS OVERSEAS

Canada and the United States have begun deploying new immigration officers overseas to deal with document fraud, liaison with airlines and local authorities, and work with other countries to ensure intelligence liaison and to interrupt the flow of illegal migrants to North America.

In the past year, Canada has deployed additional officers for this purpose, bringing to 74 the total number of officers engaged in these areas. In 2002 and 2003, the United States will deploy 85 new temporary officials with 40 new officials being deployed permanently.

Working together, Canada and the United States will continue to strengthen their capacity to ensure the integrity of their immigration programs, to combat document fraud, and to interdict irregular migrants.

13. INTERNATIONAL COOPERATION

Canada and the United States have worked together to provide technical assistance to developing countries to deal with threats to our shared security. These cooperative efforts will continue. Joint interdiction exercises and joint training programs will assist other countries to combat document fraud and irregular migration. Such assistance includes improving document integrity, providing expertise on border controls, and joint training.

In addition, Canada and the United States conducted a joint presentation to the European Community CIREFI (Immigration Center of the Council of the European Union) meeting in June, regarding the immigration items in the Smart Border Action Plan.

14. HARMONIZED COMMERCIAL PROCESSING

Canada and the United States have established a joint program for low-risk companies that will expedite the movement of low-risk shipments in either direction across the border. The program, known as Free and Secure Trade (FAST), will be available at the following high-volume border crossings:

- Douglas, British Columbia / Blaine, Washington (December 31, 2002)
- Sarnia, Ontario / Port Huron, Michigan (December 16, 2002)
- Windsor, Ontario / Detroit, Michigan (December 16, 2002)
- Fort Erie, Ontario / Buffalo, New York (December 16, 2002)
- Queenston, Ontario / Lewiston, New York (December 31, 2002)
- Lacolle, Quebec / Champlain, New York (December 31, 2002)

Canada and the United States are working to align other customs processes for all commercial shipments by 2005.

15. CLEARANCE AWAY FROM THE BORDER

Canada and the United States are developing approaches to move customs and immigration inspection activities away from the border to improve security and relieve congestion where possible.

Canada and the United States have completed a joint analysis of the operational benefits that could be achieved with the implementation of small and large shared facilities located in one country or the other. Both governments continue to explore approaches to the legal challenges that flow from border inspection services of one country operating in the other.

We are considering innovative procedures to improve rail enforcement activities and at the same time facilitate the flow of rail traffic, such as conducting rail enforcement activities before the border and trade compliance processes at the destination.

16. JOINT FACILITIES

Canada and the United States have agreed to consider the following locations for joint or shared facilities pending the outcome of feasibility studies:

- St. Stephen, NB / Calais, ME
- River de Chute, NB / Easton, ME
- Bloomfield, NB / Monticello, ME
- St. Croix, NB / Vanceboro, ME
- Morses Line, QC / Morses Line, VT

- Highwater, QC / North Troy, VT
- Winkler, MB / Walhalla, ND
- Northgate, SK / Northgate, ND
- Snowflake, MB / Hanna, ND
- West Poplar River, SK / Opheim, MT
- Chopaka, BC / Nighthawk, WA
- Rykerts, BC / Porthill, ID

17. CUSTOMS DATA

Canadian and U.S. Customs agencies have extended the scope of information they share through:

- the Cooperation Arrangement for the Exchange of Information for the Purposes of Inquiries Related to Customs Fraud, signed in December 2001; and
- an agreement, reached by our customs agencies, on the principles to be included in the exchange of information related to NAFTA rules of origin. The agreement will be signed in March 2003, and includes audit plans, audit reports, the results of advance rulings, and origin determinations and re-determinations.

18. CONTAINER TARGETING AT SEAPORTS

Through an innovative solution to ensure that containers can be examined where they first arrive, regardless of their ultimate destination in North America, Canadian and U.S. Customs agencies have created joint targeting teams at five marine ports. In the ports of Vancouver, Montreal and Halifax, U.S. officials aid Canadian customs officials in identifying which containers to examine. In the ports of Newark and Seattle-Tacoma, Canadian officials provide the same assistance to U.S. Customs agents. The work of these teams will be facilitated through the electronic transmission of advance manifest data for incoming ships and the containers they carry.

19. INFRASTRUCTURE IMPROVEMENTS

Both governments have committed funds for border infrastructure. Under Canada's new Border Infrastructure Fund, C$600 million will be provided over five years for physical and technological improvements at key border crossings. The United States Transportation Efficiency Act for the 21st Century also funds transportation projects along U.S. corridors and at border points along the Canada-United States border.

New funding will support FAST and NEXUS and facilitate the secure and efficient cross-border movement of people and goods, for example through dedicated lanes for commercial and passenger vehicles at the border between the British Columbia Lower Mainland and Washington state.

Canada and the United States are working together at key border crossings to develop computer simulations aimed at ensuring that border infrastructure investments are put

to the most effective use. The two countries will establish a binational border modeling group to analyze border congestion on an ongoing basis.

20. INTELLIGENT TRANSPORTATION SYSTEMS

Canada and the United States are piloting the Automatic Identification System (AIS) on the St. Lawrence Seaway, which uses transponder and Global Position System (GPS) technologies to allow for more effective monitoring of ships. The Cascade Gateway Advanced Traveler Information System (ATIS) will be installed at the Pacific Highway and Peace Arch crossings to enhance the mobility of people and commercial goods between Canada and the United States. We will also invest in high-energy gamma-ray systems to support joint efforts in screening marine containers arriving at marine ports in both countries.

21. CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION

Our governments have agreed on a Joint Framework for Canada-U.S. Cooperation on Critical Infrastructure Protection and have established a Binational Steering Committee to assess threats to our shared critical infrastructure and ensure an ongoing, high-level focus on the issue by both governments. The Committee has developed detailed workplans for collaboration in the areas of energy, telecommunications and transportation, and has established working groups to address horizontal issues such as research and development, interdependencies, mapping and threat information sharing. The next meeting of the Steering Committee will be held in early 2003.

22. AVIATION SECURITY

We have agreed to recognize each other's national standards for security in airports and on board flights, and to coordinate measures that are essential to protecting our citizens. With the creation of the new federal transportation security agencies and the augmentation of existing departments, the two governments have strengthened their respective capacities to set regulations, review standards, and monitor and inspect all air security services. The two governments have also assumed direct responsibility for security standards, and will work to identify best practices with a view to improving them.

23. INTEGRATED BORDER AND MARINE ENFORCEMENT TEAMS

Canada and the United States have identified 14 geographical areas for the deployment or enhancement of Integrated Border Enforcement Teams (IBETS). IBETs are currently operational in 10 of the 14 geographic areas, and will be operational in all 14 geographical areas by December 2003. IBETs will focus on criminals and terrorists that may attempt to cross the Canada-United States border.

The two countries have also begun comprehensive training programs for IBET personnel, from both Canada and the United States, to enhance their awareness and understanding of one another's laws and regulations. Two joint training sessions have

been held with additional sessions planned in the near future. These initial training sessions will form the foundation of a long-term integrated training plan.

24. JOINT ENFORCEMENT COORDINATION

The latest Canada-United States Cross-Border Crime Forum (CBCF) took place on July 21-22, 2002. The participants at the CBCF reiterated the importance of the role of Project Northstar. Since becoming formally aligned with the CBCF in early 2001, the role of Project Northstar as a mechanism for joint law enforcement coordination has been significantly enhanced. Project Northstar will have a border-wide meeting in Winnipeg in April 2003.

Project North Star will continue to:

- identify and prioritize joint obstacles for law enforcement at the border;
- bring these obstacles to policy makers at the Canada-United States Cross-Border Crime Forum for resolution; and
- work to increase and establish new, joint representation of the American and Canadian law enforcement community at the binational, regional, and local levels.

Planning is currently underway for the next Cross-Border Crime Forum, which will be hosted by the United States, in late Spring 2003.

25. INTEGRATED INTELLIGENCE

The Government of Canada has established Integrated National Security Enforcement Teams (INSETs), which will include representatives from federal enforcement and intelligence agencies, as well as international law enforcement partners such as the U.S., on a case-by-case basis. Canada has also been participating since April 9, 2002, in the U.S. Foreign Terrorist Tracking Task Force (FTTTF) in Washington, to detect, interdict, and remove foreign terrorist threats.

26. FINGERPRINTS

With the development of a Memorandum of Cooperation, the RCMP and the FBI will implement an electronic system for the exchange of criminal records information, including fingerprints, using a standard communication interface.

27. REMOVAL OF DEPORTEES

Canada and the United States are continuing cooperation in removing individuals to source countries. To date, Canada and the United States have conducted 5 joint operations resulting in 313 removals.

28. COUNTER-TERRORISM LEGISLATION

President Bush signed anti-terrorism legislation on October 26, 2001. In Canada, the *Anti-Terrorism Act* came into force on December 24, 2001.

29. FREEZING OF TERRORIST ASSETS

Canada and the United States have a working process in place to share advance information on individuals and organizations that may be designated as terrorist in order to coordinate the freezing of their assets. To date, Canada and the United States have designated or listed over 360 individuals and organizations.

30. JOINT TRAINING AND EXERCISES

Canada and the United States have been conducting a series of counter-terrorism exercises of increasing complexity that will culminate in the full-scale TOPOFF II exercise in May 2003. TOPOFF II will include a wide range of participants, from first responders to senior government leaders at the local, state/province, and federal levels and ask them to respond to multiple terrorist attacks within the United States which have cross-border implications. This exercise will provide the foundation for an ongoing program of joint training activities.

Associations

Agricultural Producers Association of Saskatchewan

- Mr. Dave Brown, Vice-President

February 21, 2003

Agriculture and Agri-Food Canada

- Mr. Rory McAlpine, Acting Director General, International Trade Policy
- Mr. Ian Thomson, Acting Director, Western Hemisphere Trade Policy Division

February 5, 2003

Alberta Canola Producers Commission

- Mr. Kenton Ziegler, Chair
- Mr. Ward W. Toma, General Manager

February 19, 2003

Asia-Pacific Foundation of Canada

- Mr. John Wiebe, President and Chief Executive Officer

March 26, 2003

British Columbia Lumber Trade Council

- Mr. John Allan, President

February 17, 2003

Canadian Agri-Food Trade Alliance

- Mr. Ted Menzies, President
- Ms. Patty Townsend, Executive Director

February 5, 2003

Canadian / American Border Trade Alliance

- Mr. Jim Phillips, President and Chief Executive Officer

March 18, 2003

Canadian Association of Petroleum Producers

- Mr. Pierre Alvarez, President

February 19, 2003

Canadian Cattlemen's Association

- Mr. Dennis Laycraft, Executive Vice President

February 19, 2003

Canadian Centre for Policy Alternatives

- Mr. Bruce Campbell, Executive Director

March 26, 2003

Canadian Chamber of Commerce

- Mr. Bob Keyes, Vice-President, International
- Mr. Alexander Lofthouse, Policy Analyst

February 12, 2003

APPENDIX V
LIST OF WITNESSES

Canadian Chemical Producers' Association

- Mr. Richard Paton, President;
- Mr. David W. Goffin, Secretary-Treasurer and Vice-President, Business and Economics

April 1, 2003

Canadian Council of Chief Executive Officers

- Mr. Thomas d'Aquino, President and Chief Executive Officer
- Mr. George Haynal, Senior Vice-President
- Mr. Sam T. Boutziouvis, Vice President, Policy and Senior Economic Advisor

February 12, 2003

Canadian Energy Research Institute

- Dr. J. Philip Prince, President
- Mr. Peter L. Miles, Senior Vice-President, Research

February 19, 2003

Canadian Federation of Agriculture

- Mr. Robert Friesen, President
- Mr. Marvin Shauf, Second Vice-President
- Ms. Jennifer Higginson, Policy Analyst

February 5, 2003

Canadian Food Inspection Agency

- Mr. Paul Haddow, Executive Director, International Affairs

February 5, 2003

Canadian Manufacturers and Exporters

- The Honourable Perrin Beatty, President and Chief Executive Officer

April 1, 2003

Canadian Trucking Alliance

- Mr. David H. Bradley, President and Chief Executive Officer
- Ms. Elly Meister, Vice President, Public Affairs

April 9, 2003

Canadian Vehicle Manufacturers' Association

- Mr. David C. Adams, Vice-President, Policy

April 1, 2003

Canadian Wheat Board

- The Honourable Ralph Goodale, P.C., M.P., Minister of Public Works and Government Services and Minister responsible for the Canadian Wheat Board

May 14, 2003

- Mr. Ian McCreary, Director
- Mr. Victor Jarjour, Vice-President
- Ms. Alexandra Lamont, Policy Advisor

February 21, 2003

Canfor Corporation

- Mr. Kenneth O. Higginbotham, Vice-President, Forestry and Environment

February 18, 2003

Centre for Trade Policy and Law

- Mr. William A. Dymond, Executive Director

February 3, 2003

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada

- Mr. Fred Wilson, National Representative

February 11, 2003

Department of Citizenship and Immigration

- Mr. Daniel Jean, Acting Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development

April 9, 2003

Department of Foreign Affairs and International Trade

- The Honourable Pierre Pettigrew, P.C., M.P., Minister of International Trade

February 3, 2003

- Mr. Marc Lortie, Assistant Deputy Minister (Americas)

April 8, 2003

- Mr. Doug Waddell, Assistant Deputy Minister, Trade, Economic and Environmental Policy

March 19, 2003

- Carlos Rojas-Arbulú, Trade Commissioner, Mexico Division

April 8, 2003

- Mr. Claude Carrière, Director General, Trade Policy Bureau

February 3, 2003
March 25, 2003

APPENDIX V
LIST OF WITNESSES

Department of Foreign Affairs and International Trade

(continued)

- Ms. Elaine Feldman, Director General, Export and Import Controls Bureau

  March 19, 2003

- Ms. Suzanne Vinet, Director General, Trade Policy II, Services, Investment and Intellectual Property Bureau

  March 25, 2003

- Mr. Bruce Levy, Director, Transborder Relations with the United States

  February 3, 2003

- Mr. Claudio Vallé, Director, Technical Barriers and Regulations

  April 8, 2003

- Mr. Graeme C. Clark, Acting Director, Mexico Division

  April 8, 2003

- Mr. Matthew Kronby, Counsel, Deputy Director, Trade Law

  March 25, 2003

Doman Industries Limited

- Mr. Bob Flitton, Manager, Real Estate and Governmental Affairs

  February 17, 2003

Embassy of Mexico in Ottawa

- H.E. Maria Theresa Garcia S. de Madero, Ambassador of Mexico to Canada

  April 8, 2003 &
  May 5, 2003

- Ms. Cecilia Jaber, Deputy Head of Mission

  May 5, 2003

- Mr. Carlos Pinera, Representative of the Mexican Secretariat of the Economy in Canada

  April 8, 2003

- Mr. Fernando Espinosa, Economic Attaché

  April 8, 2003

Fisheries Council of Canada

- Mr. Ronald W. Bulmer, President

  March 18, 2003

Forest Products Association of Canada

- Mr. Avrim Lazar, President

  February 11, 2003

Fraser Institute

- Mr. Fred McMahon, Director, Centre for Globalization Studies

  February 18, 2003

Free Trade Lumber Council

- Mr. Frank Dottori, Co-President
- Mr. Carl Grenier, Senior Vice-President

February 11, 2003

Government of Mexico

- The Honourable Luis Ernesto Derbez Bautista, Secretary of Foreign Affairs
- Mr. Geronimo Gutiérrez, Undersecretary of Foreign Affairs

May 5, 2003

Independent Lumber Remanufacturers Association

- Mr. Russ Cameron, President

February 18, 2003

Industrial, Wood & Allied Workers of Canada

- Mr. Kim Pollock, National Director, Public Policy and Environment

February 17, 2003

Maritime Lumber Bureau

- Ms. Diana Blenkhorn, President and Chief Executive Officer

February 11, 2003

National Farmers Union

- Mr. Darrin Qualman, Executive Director

February 21, 2003

Nova Scotia Fish Packers

- Mr. Denny Morrow, Executive Director

March 18, 2003

United Steelworkers of America

- Mr. Dennis Deveau, Government Liaison, Legislative Department

April 1, 2003

Western Barley Growers Association

- Mr. Douglas McBain, President

February 19, 2003

Weyerhaeuser

- Mr. David A. Larsen, Vice President, Government and Public Affairs

February 17, 2003

Wild Rose Agricultural Producers

- Mr. Brent McBean, Director

February 19, 2003

Individuals

Professor Don Barry

International Relations
University of Calgary

February 20, 2003

Mr. Anthony Campbell

Consultant

March 18, 2003

Mr. Peter Clark

Partner
Grey, Clark, Shih and Associates, Ltd.

February 3, 2003

Professor Theodore Cohn

Department of Political Science
Simon Fraser University

February 18, 2003

Professor Gilbert Gagné

Department of Political Studies
Bishop University

February 3, 2003

Mr. Billy Garton

Partner
Bull, Housser & Tupper

February 17, 2003

Mr. Charles Gastle

Partner, Shibley Righton

February 11, 2003

Professor Richard Harris

Economics Department
Simon Fraser University

February 17, 2003

Professor John Helliwell

Department of Economics
University of British Columbia

February 18, 2003

Mr. Lawrence L. Herman

Counsel
Cassels, Brock & Blackwell LLP

February 4, 2003

Mr. Jon Johnson

Partner
Goodmans LLP

February 4, 2003

Professor Laura Macdonald

Associate Professor and Director, Centre for North American Politics and Society
Carleton University

April 8, 2003

APPENDIX V
LIST OF WITNESSES

The Honourable Roy MacLaren

Former Minister for International Trade

February 4, 2003

Professor George MacLean

Political Studies
University of Manitoba

February 21, 2003

Ms. Kathleen Macmillan

President, International Trade Policy Consultants

February 3, 2003

Professor Donald McRae

Business and Trade Law
University of Ottawa

February 3, 2003

Professor Armand de Mestral

Faculty of Law
McGill University

February 27, 2003

Professor Rolf Mirus

Director, Centre for Economic Research, School of Business
University of Alberta

February 20, 2003

Mr. Tim O'Neill

Executive Vice-President and Chief Economist
BMO Financial Group

March 26, 2003

Professor Richard Ouellet

Assistant Professor, Faculty of Law
Laval University

February 27, 2003

Mr. Les Reed

Forest Policy Consultant

February 17, 2003

Mr. Steven Shrybman

Lawyer
Sack Goldblatt Mitchell

February 27, 2003

Mr. David Usherwood

February 19, 2003

Fact Finding Mission
Washington, D.C., April 28 – May 1st, 2003

American Consumers for Affordable Homes

- Ms. Susan E. Petrunias
- Mr. Bruce H. Hahn, President, American Homeowners Foundation
- Mr. Kent Knutson, Vice President, Governmental Relations, Home Depot
- Mr. Jonathan Gold, Vice President, International Trade Policy, International Mass Retail Association
- Mr. Michael S. Carliner, Staff Vice President, Economics, National Association of Home Builders
- Mr. Jason M. Lynn, Legislative Director, National Association of Home Builders
- Mr. Michael Strauss, Legislative Communications Director, National Association of Home Builders
- Ms. Pamela J. Slater, Legislative Representative, Consumers for World Trade
- Mr. Donald Ferguson, Geduldig and Ferguson
- Mr. Gary Horlick, Wilmer, Cutler and Pickering

May 1st, 2003

American Enterprise Institute for Public Policy Research

- Mr. John C. Fortier, Ph.D., Research Associate

April 29, 2003

Americans for Better Borders Coalition

- Ms. Theresa Cardinal Brown, Coalition Co-Chair
- Mr. John Murphy, Vice-President, U.S. Chamber of Commerce

April 30, 2003

Canadian Embassy in the United States of America

- Ambassador Michael F. Kergin, Ambassador of Canada to the United States of America
- Mr. Bertin Côté, Minister (Economic) and Deputy Head of Mission
- Mr. Peter Boehm, Minister (Political)
- Mr. William R. Crosbie, Minister-Counsellor (Economic and Trade Policy)

April 29-30, 2003
May 1, 2003

APPENDIX V
LIST OF WITNESSES

Canadian Embassy in the United States of America

(continued)

- Mr. Ariel N. Delouya, Minister-Counsellor (Congressional and Legal Affairs)
- Mr. Terry R. Colli, Director, Public Affairs
- Mr. Alan H. Minz, Counsellor (Trade Policy)
- Mr. Christopher A. Shapardanov, Counsellor (Political Affairs)
- Ms. Birgit Matthiesen, Economic and Trade Policy Division
- Ms. Catherine Vézina, Multilateral Affairs

April 29-30, 2003

May 1, 2003

Congressional Research Service

- Mr. Ian F. Ferguson, Analyst in International Trade and Finance

April 29, 2003

Embassy of the United States of America, Ottawa

- His Excellency Paul Cellucci, Ambassador of the United States of America to Canada
- Mr. Michael Gallagher, Minister-Counsellor for Economic Affairs

Ottawa, April 28, 2003

Murphy Frazer & Selfridge

- Mr. Paul Frazer

April 29, 2003

Northern Border Caucus

- Congressman Earl Pomeroy (D-ND), Co-Chair
- Mr. Michael Morrow, Senior Staff Assistant, Trade Subcommittee, Ways and Means Committee
- Ms. Juliet A. Bender, LEGIS Fellow, Trade Subcommittee, Ways and Means Committee
- Mr. Jasper MacSlarrow, Senior Legislative Assistant, Congressman Rick Larsen
- Mr. Beau Schuyler, Senior Legislative Assistant, Congressman John Turner
- Mr. Darin T. Beffa, Legislative Assistant, Congressman George R. Nethercutt Jr.
- Ms. Lori Mrowka, Legislative Assistant, Congressman Bart Stupak
- Ms. Andrea Salinas, Legislative Assistant, Congressman Fortney H. (Pete) Stark

May 1st, 2003

Office of the United States Trade Representative

- Mr. John M. Melle, Deputy Assistant U.S. Trade Representative for North America
- Ms. Sharon Bomer Lauritsen, Deputy Assistant U.S. Trade Representative for Agricultural Affairs
- Ms. E. Sage Chandler, Director for Canadian Affairs

April 29, 2003

Permanent Mission of Canada to the Organisation of American States

- Ms. Gwyneth Kutz, Counsellor and Alternate Representative of Canada to the Organization of American States

May 1st, 2003

Senate Committee on Governmental Affairs

- Senator Susan M. Collins (R-ME), Chair
- Mr. Rob Owen, Counsel, Senator Susan M. Collins
- Ms. Jane Alonso, Legislative Assistant, Senator Susan M. Collins

April 30, 2003

Senate Subcommittee on International Trade

- Senator Craig Thomas (R-WY), Chairman
- Mr. Bryn N. Stewart, General Counsel, Senator Craig Thomas

April 29, 2003

United States Department of Commerce

- Mr. William Henry Lash III, Assistant Secretary of Commerce for Market Access and Compliance
- Mr. Andrew I. Rudman, Acting Director, Office of NAFTA and Inter-American Affairs
- Ms. Geri C. Word, NAFTA Compliance Team Leader
- Mr. Carlos Busquets, Canada Desk Officer
- Mr. Pierce Scranton, Special Assistant

May 1st, 2003

United States House of Representatives

- Congressman Amo Houghton (R- Corning)
- Mr. Bob Van Wicklin, Legislative Director, Congressman Amo Houghton

April 29, 2003

APPENDIX V
LIST OF WITNESSES

University of Maryland

- Professor Peter Morici, Professor of International Business, Robert H. Smith School of Business

April 29, 2003

LE SÉNAT **THE SENATE**

ACCÈS INCERTAIN : LES CONSÉQUENCES DES MESURES PRISES PAR LES ÉTATS-UNIS TOUCHANT LA SÉCURITÉ ET LE COMMERCE POUR LA POLITIQUE COMMERCIALE CANADIENNE (Volume premier)

Rapport du Comité sénatorial permanent
des
affaires étrangères

Président
L'honorable Peter Stollery

Vice-président
L'honorable Consiglio Di Nino

Juin 2003

This report is available in English.

MEMBRES

L'honorable Peter Stollery, *Président*

L'honorable Consiglio Di Nino, *Vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk
Jack Austin, C.P.
Roch Bolduc
Pat Carney, C.P.
*Sharon Carstairs, C.P. (ou Fernand Robichaud, C.P.)
Eymard G. Corbin
Pierre De Bané, C.P.
Jerahmiel Grafstein
Alasdair Graham, C.P.
Rose-Marie Losier-Cool
*John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)
Raymond Setlakwe

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs Maria Chaput, Joseph Day, Edward M. Lawson, Frank W. Mahovlich, Pana Merchant, Gerard A. Phalen, David P. Smith et Terry Stratton étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou y ont participé au cours de la deuxième session de la trente-septième législature.

Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :
Peter Berg, analyste de recherche
Michael Holden, analyste de recherche
Janna Jessee, stagiaire, Norman Paterson School of International Affairs

Le greffier du Comité
François Michaud

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 novembre 2002 :

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Adams,

QUE le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et à faire rapport sur les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis d'Amérique et entre le Canada et le Mexique, portant une attention particulière à : a) l'Accord de libre-échange de 1988; b) l'Accord de libre-échange nord-américain de 1992; c) un accès sûr pour les produits et services canadiens aux États-Unis d'Amérique et au Mexique; et d) le développement de mécanismes efficaces de règlement des différends, tous dans le contexte des relations économiques du Canada avec les pays des Amériques et du cycle de Doha des négociations commerciales de l'Organisation mondiale du commerce;

QUE le Comité ait le pouvoir de recourir aux services de conseillers, de spécialistes, d'employés de bureau et de tout personnel qu'il jugera nécessaire pour effectuer les travaux définis dans l'ordre de renvoi;

QUE le Comité soit autorisé à se transporter d'un lieu à l'autre au Canada et à l'étranger aux fins de son enquête;

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 19 décembre 2003; et que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenu dans son rapport final et ce jusqu'au 31 janvier 2004.

Après débat,

Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 30 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit :

QUE le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et à faire rapport sur les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis d'Amérique et entre le Canada et le Mexique, portant une attention particulière à : a) l'Accord de libre-échange de 1988; b) l'Accord de libre-échange nord-américain de 1992; c) un accès sûr pour les produits et services canadiens aux États-Unis d'Amérique et au Mexique; et d) le développement de mécanismes efficaces de règlement des différends, tous dans le contexte des relations économiques du Canada avec les pays des Amériques et du cycle de Doha des négociations commerciales de l'Organisation mondiale du commerce;

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 19 décembre 2003; et que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenu dans son rapport final et ce jusqu'au 31 janvier 2004.

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Paul Bélisle
Greffier du Sénat

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le Gouvernement du Canada s'assure que les décideurs américains comprennent bien tout le sérieux qu'accorde le Canada aux questions de sécurité. Le gouvernement devrait lancer immédiatement une campagne dynamique pour informer ces décideurs américains de la coopération sans précédent entre nos deux pays dans le dossier de la sécurité de nos frontières et du fait que le Canada est un partenaire commercial sûr.

RECOMMANDATION 2

Que, comme l'existence d'une frontière propice aux échanges commerciaux efficients est vitale pour la prospérité économique du pays et l'infrastructure actuelle aux principaux postes frontaliers est terriblement insuffisante pour faire face à l'intensification considérable du commerce bilatéral, le Gouvernement du Canada accélère la mise en œuvre du Plan d'action en 30 points sur la création d'une frontière intelligente :

a) en encourageant les autorités canadiennes et américaines à accélérer la construction de nouveaux ponts et tunnels entre les deux pays;

b) en injectant des ressources financières beaucoup plus importantes dans la construction de nouveaux éléments d'infrastructure à la frontière, outre les ponts et tunnels; et

c) en accélérant les efforts en vue d'établir un système de dédouanement préalable pour les marchandises qui passent par les postes-frontières terrestres, ce qui permettrait de procéder au dédouanement ailleurs qu'à la frontière et donc de réduire les obstacles au développement du commerce et des investissements qui sont liés au passage de la frontière.

RECOMMANDATION 3

Que les gouvernements du Canada et des États-Unis intensifient leurs efforts pour s'assurer que, lors de la mise en place de mesures de sécurité canadiennes et américaines, les conséquences sur le commerce bilatéral et les investissements soient prises en considération.

RECOMMANDATION 4

Que le Canada et les États-Unis entreprennent des négociations pour limiter substantiellement l'application des recours commerciaux (droits antidumping et compensateurs et autres mécanismes de protection) dans les secteurs économiques (p. ex. l'acier) où les producteurs seraient en faveur de telles négociations.

RECOMMANDATION 5

Que le Gouvernement du Canada cherche en priorité, lors du cycle de Doha des négociations commerciales de l'OMC, à conclure un accord afin :

a) de clarifier et améliorer les dispositions actuelles sur les définitions des notions de subvention et de dumping;

b) de renforcer les dispositions en vigueur sur l'utilisation des recours commerciaux (p. ex., droits antidumping et compensateurs et autres mesures) afin d'empêcher les abus protectionnistes; et

c) d'éviter les conflits commerciaux continentaux.

RECOMMANDATION 6

Que, durant les négociations sur la ZLEA et sur l'établissement d'un régime efficace de règlement des différends hémisphériques, le gouvernement fédéral tente de conserver, au minimum, la possibilité de se prévaloir du processus de règlement des différends au Chapitre 19 de l'ALENA pour les échanges commerciaux réalisés dans le cadre de l'ALENA.

RECOMMANDATION 7

Que le Canada, le Mexique et les États-Unis mettent en pratique l'Article 2002 de l'ALENA stipulant la création d'un secrétariat permanent de l'ALENA auquel on confierait le mandat suivant :

a) examiner les moyens de résoudre, au sein de l'ALENA plutôt qu'à l'OMC, les différends et irritants commerciaux et contribuer à une résolution rapide de ces conflits commerciaux;

b) examiner les problèmes à moyen et long terme liés aux politiques commerciales et produire des rapports assortis de recommandations à l'intention des partenaires de l'ALENA; et

c) étudier les développements survenant dans le système commercial multilatéral et leurs liens avec le cadre commercial de l'ALENA.

RECOMMANDATION 8

Que le Gouvernement du Canada, de concert avec les provinces concernées, maintienne son objectif de conclure avec les États-Unis un accord permanent libéralisant complètement le marché du bois d'œuvre résineux. D'ici là, que le Canada, dans tout accord à court terme conclu pour se donner le temps de parvenir à un accord permanent, ne renonce pas à son droit d'obtenir les jugements des groupes spéciaux de l'OMC et de l'ALENA ou de connaître les résultats des mesures prises en vertu du chapitre 11 de l'ALENA et exige que :

a) les droits antidumping imposés aux producteurs canadiens de bois d'œuvre résineux soient abolis; et

b) tous les droits antidumping et compensateurs perçus jusqu'à maintenant soient remis au Canada.

RECOMMANDATION 9

Que le Gouvernement du Canada :

a) travaille de concert avec des pays partageant son point de vue afin d'éliminer du document de négociation de l'OMC sur l'agriculture toute proposition d'éliminer graduellement les entreprises commerciales d'État ou les entreprises contrôlées par les agriculteurs comme la Commission canadienne du blé; et

b) cherche surtout à renforcer les règles antidumping de l'OMC afin de tenir compte des particularités du secteur agricole, étant donné qu'il arrive souvent que les prix des denrées subissent l'influence de facteurs extérieurs qui les font baisser au-dessous des coûts de production (déclencheur de mesures antidumping).

RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement fédéral :

a) augmente de façon substantielle le nombre de consulats aux États-Unis par rapport au nombre prévu. Ces nouveaux bureaux consulaires devraient être désignés essentiellement comme responsables du commerce et des investissements et être dotés d'un personnel professionnel compétent et expérimenté;

b) lance immédiatement une campagne bien ciblée pour informer les décideurs américains de l'importance de nos relations commerciales bilatérales;

c) accroisse les crédits qu'il consacre à la défense des investissements et intérêts commerciaux canadiens aux É.-U. de manière à augmenter l'efficacité de ses stratégies; et

d) renforce les relations bilatérales avec les organes exécutif et législatif du gouvernement américain. Nous devrions aussi formuler des stratégies pour collaborer de manière plus efficace et régulière avec le Sénat et la Chambre des représentants dans les dossiers et questions d'importance qui préoccupent nos deux pays, et obtenir les ressources budgétaires appropriées. Pour ce faire, le gouvernement devrait établir un bureau parlementaire à Washington pour aider les parlementaires canadiens à collaborer avec les législateurs américains et les autres décideurs clés de ce pays.

RECOMMANDATION 11

Que le Gouvernement du Canada s'abstienne d'entreprendre des pourparlers sur une éventuelle union douanière avec les États-Unis.

RECOMMANDATION 12

Que le Gouvernement du Canada étudie soigneusement l'effet des différences de la réglementation américaine sur l'économie canadienne et qu'il rende ses conclusions publiques. Le gouvernement devrait analyser sérieusement le concept de la reconnaissance mutuelle des normes et procédures réglementaires des deux pays, sous le régime desquelles les normes ne seraient testées et l'inspection et l'homologation ne se feraient qu'une fois pour le marché Canada – États-Unis. De plus, le gouvernement devrait déterminer les secteurs dans lesquels la réglementation américaine est semblable à la canadienne et où il serait donc possible d'appliquer la notion de reconnaissance mutuelle.

RECOMMANDATION 13

Que, même s'il convient de favoriser la coopération réglementaire avec l'Union européenne dans le cadre de l'initiative de valorisation du commerce et des investissements Canada-UE, le gouvernement fédéral conserve comme objectif de conclure un accord de libre-échange transatlantique global.

RECOMMANDATION 14

Que le Gouvernement du Canada fasse une priorité du libre-échange avec l'Asie et entreprenne avec le Japon, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et les membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), des négociations sur la libéralisation du commerce. Le gouvernement fédéral devrait également développer de nouvelles stratégies pour intéresser davantage les entreprises canadiennes aux marchés asiatiques, pour les aider à établir des partenariats durables avec des entreprises asiatiques, et pour améliorer l'image des produits canadiens en Asie.

RECOMMANDATION 15

Que le Gouvernement du Canada établisse un conseil du commerce et des investissements pour mener des études analytiques approfondies sur des questions liées au commerce extérieur et aux investissements.

TABLE DES MATIÈRES

Page

RECOMMENDATIONS i

Avant-propos I

PARTIE 1 : INTRODUCTION 1

PARTIE 2 : MAINTIEN DES ÉCHANGES COMMERCIAUX CANADO-AMÉRICAINS 9

ASSURER LA LIBRE CIRCULATION DES PRODUITS ET DES SERVICES À LA FRONTIÈRE 9

A. Effets du 11 septembre 11
B. Plan d'action pour la frontière en 30 points, avec sa mise en œuvre 12
C. Nouvelles restrictions frontalières à l'horizon et comment y faire face 16

RESTREINDRE L'UTILISATION DES RECOURS COMMERCIAUX 22

A. ALE : objectif raté 23
B. Étude des solutions nord-américaines 25
C. Chercher un déblocage à l'OMC 27

AMÉLIORER LES MÉCANISMES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS 29

A. Règlement des différends conformément au Chapitre 19 de l'ALENA 30
B. Règlement des différends fondé sur le Chapitre 20 33
C. Percer à l'OMC 35
D. Chapitre 11 de l'ALENA 37

DE NOUVELLES INSTITUTIONS SONT-ELLES NÉCESSAIRES POUR GÉRER LE COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN? 40

RÉGLER LES DIFFÉRENDS COMMERCIAUX ET LES AUTRES IRRITANTS EXISTANTS 42

A. Différend canado-américain sur le bois d'œuvre résineux 42
1. Nature fondamentale du différend 43
2. Stratégie à deux volets du gouvernement fédéral pour régler le différend 46
a. Volet juridique 46
b. Volet négocié 47
3. Et maintenant, que-fait-on? 51
B. Questions agricoles 57

1. Différend relatif à la Commission canadienne du blé 57
a. Contestations juridiques 58
b. Témoignages entendus 60
2. Farm Bill des États-Unis 62
a. Farm Bill et OMC 63
b. Répercussions du Farm Bill au Canada et ailleurs 64
c. Étiquetage du pays d'origine 65
C. Subventions américaines au projet de gazoduc de l'Alaska 66

AMÉLIORER LA PRÉSENCE OFFICIELLE DU CANADA LA TRANSMISSION DE L'INFORMATION ET LA DÉFENSE DE NOS INTÉRÊTS AUX ÉTATS-UNIS 67

PARTIE 3 : LA POLITIQUE COMMERCIALE À LONG TERME DU CANADA : INTÉGRATION ACCRUE OU DIVERSIFICATION? 73

DIMINUTION DES BÉNÉFICES DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE 73
A. L'ALE et la croissance commerciale 74
B. Autres facteurs influant sur les relations commerciales Canada - États-Unis . 75
C. Diminution des gains tirés de la libéralisation du commerce sous le régime de l'ALENA 79

ÉVALUER LES AVANTAGES D'UNE PLUS GRANDE INTÉGRATION 79
A. Le modèle de l'union douanière 82
B. Un marché commun 85
C. Une monnaie unique 86
D. Réduire le dédoublement de la réglementation 87

LA NÉCESSITÉ DE DIVERSIFIER LE COMMERCE CANADIEN 90
A. Conclure un accord de libre-échange avec l'Europe 91
B. Resserrer les liens commerciaux avec l'Asie-Pacifique 94
C. La ZLEA et les relations commerciales hémisphériques 98

RENFORCER LA FACULTÉ D'ANALYSE À LONG TERME DU FÉDÉRAL 99

ANNEXES : **101**

ANNEXE 1: HISTOIRE RÉCENTE DU DIFFÉREND ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS TOUCHANT LE BOIS D'ŒUVRE RÉSINEUX .. 101

ANNEXE 2: LE DIFFÉREND ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS TOUCHANT LE BOIS D'OEUVRE RÉSINEUX – CONTESTATIONS DEVANT L'OMCET EN VERTU DE L'ALENA 105

ANNEXE 3: ENQUÊTES ANTÉRIEURES DES ÉTATS-UNIS SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ 109

ANNEXE 4: PLAN D'ACTION POUR UNE FRONTIÈRE INTELLIGENTE 111

ANNEXE 5: LISTE DES TÉMOINS 121

AVANT-PROPOS

Le présent rapport ne vise pas à ressasser les vieux arguments au sujet de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Les membres du Comité des affaires étrangères, qui s'occupe également du commerce extérieur, ont examiné l'Accord, qui est en vigueur depuis environ 15 ans. Nous nous sommes penchés sur ce qui s'est réellement passé. Ce que nous avons appris m'a certes surpris, et je suis membre du Comité depuis 15 ans, c'est-à-dire depuis le début du débat portant sur le libre-échange.

Pendant les 25 séries d'audiences qui se sont tenues à Vancouver, à Calgary, à Winnipeg et à Ottawa, nous avons entendu 95 témoins. Nous sommes allés dans l'Ouest, notamment en raison du différend sur le bois d'œuvre, ressource si essentielle à l'économie de la Colombie-Britannique.

Le Comité a également entendu 72 témoins à Washington. En raison du calendrier électoral mexicain qui ne correspondait pas avec notre horaire, nous ne nous sommes pas rendus au Mexique, qui a signé l'ALENA avec les Américains et nous. Nous irons au Mexique ultérieurement pour nous acquitter de cette partie de notre travail. Pour relativiser le commerce entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, je dirai simplement qu'approximativement 75 % de nos échanges bilatéraux se font avec les États-Unis, et 2,6 %, avec le Mexique.

Outre les questions liées à la sécurité, dont nous traitons dans notre rapport, trois thèmes semblent se dégager de nos travaux. Le premier thème a trait à la réduction des tarifs douaniers. Lorsque la plupart songent à la libéralisation du commerce, ils pensent à l'abaissement des tarifs douaniers. Ce fut certes un des éléments de l'Accord de libre-échange. En 1985, la Commission royale MacDonald a fait remarquer que, en raison du Pacte de l'automobile et « du niveau élevé des importations de ressources en franchise de droits », les tarifs douaniers moyens imposés par les États-Unis sur les biens canadiens s'établissaient à environ 1 %, et les tarifs douaniers moyens sur les biens passibles de droits fluctuaient entre 5 et 7 %. Par contre, les tarifs douaniers exigés par le Canada sur les importations passibles de droits oscillaient entre 9 et 10 %. Je doute que beaucoup de consommateurs s'en soient aperçus lorsque, en vertu de l'Accord de libre-échange, tous les tarifs douaniers ont été éliminés il y a cinq ans, soit en 1998. Cet aspect de l'ALE a pris fin à ce moment-là.

Dans les années 80, le protectionnisme américain était, semble-t-il, à la hausse. Lorsque la Commission royale MacDonald a rédigé son rapport sur l'économie canadienne en 1985, les commissaires ont signalé que bien des Canadiens craignent beaucoup que, les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis étant moins importants pour les Américains que pour les Canadiens sur le plan quantitatif, notre voisin pourrait mettre en œuvre des mesures commerciales protectionnistes susceptibles d'être préjudiciables aux Canadiens, sans être relativement conscient ni se soucier des conséquences.

Les commissaires ont ajouté qu'il était essentiel que le Canada réduise l'incertitude quant à notre accès au marché américain et atténue les effets négatifs que pourrait entraîner toute mesure commerciale restrictive.

Le deuxième thème de nos audiences a porté sur l'efficacité du mécanisme de règlement des différends commerciaux adopté dans le cadre de l'accord conclu entre le Canada et les États-Unis. Quatre-vingt-quinze pour cent des exportations canadiennes à destination des États-Unis sont à l'abri de tout différend commercial, mais il reste les 5 % qui font l'objet d'un contentieux, ce qui est assez élevé lorsque vous tenez compte du fait que 13 % de nos exportations vers les États-Unis sont acheminées soit par un pipeline, soit par des lignes de transmission et que 25 % sont assujetties au Pacte de l'automobile.

Tous ceux qui sont au courant du dossier sur le bois d'œuvre, des problèmes de la Commission canadienne du blé ou des difficultés éprouvées par l'industrie canadienne du bœuf, seraient obligés de dire que le mécanisme de règlement des différends de l'ALENA n'a pas fonctionné du tout. J'ai certes été sidéré lorsque nous avons appris que les frais juridiques engagés depuis les années 80 sur la question du bois d'œuvre s'élèveraient à 800 millions de dollars. Mike Moore, ancien directeur général de l'OMC, a signalé que, à elle seule, l'affaire dont l'OMC a été saisie en ce qui concerne le bois d'œuvre a coûté 200 millions de dollars américains, chiffre qui a été atteint avant la décision qui vient d'être rendue en faveur du Canada quant à la valeur du bois sur pied.

La raison pour laquelle ce mécanisme n'a pas fonctionné est assez simple. Le mécanisme convenu et précisé au chapitre 19 de l'Accord est bien décrit dans un document rédigé par la Direction des recours commerciaux du MAECI : « Les groupes spéciaux binationaux établissent si la détermination finale contestée est bien conforme à la législation antidumping de la partie à l'ALENA où elle a été établie. Si le groupe spécial conclut que la détermination est effectivement conforme à la législation nationale, elle est confirmée.» C'est la faille fatidique. Si vous souhaitez exporter du bois à destination des États-Unis et si les producteurs de bois américains veulent vous en empêcher, ils interjettent appel en vertu de la loi américaine, qui est rédigée par leurs élus. Le différend est jugé en fonction de la loi américaine et, si pour une raison ou pour une autre, les producteurs de bois américains sont déboutés, les élus américains modifieront la loi et un tribunal américain sera de nouveau saisi de l'affaire.

En 1988, l'OMC n'existait pas. Le mécanisme de règlement des différends de l'ALE, malgré sa faille fatidique, semblait être une amélioration par rapport au faible régime mis en œuvre en vertu du GATT il y a 15 ans. Le mécanisme de l'OMC coûte plus cher, mais constitue une nette amélioration. Il s'agit de groupes spéciaux, dont les membres proviennent de pays neutres. Ce mécanisme est entré en vigueur en 1995. Nous pourrions affirmer que cette partie de l'ALE a pris fin lorsque le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a été mis en œuvre en 1995.

Le troisième thème portait sur les fluctuations de la valeur du dollar canadien au cours des 15 dernières années. Environ 85 % de nos exportations sont acheminées vers les États-Unis. En 1988, cette proportion s'établissait à 75 %, et le dollar canadien valait environ 85 cents américains. En 1992, sa valeur s'établissait à près de 89 cents. Par la suite, celle-ci est passée à presque 63 cents. Nous aurions pu nous attendre à ce que les exportations augmentent. Fait intéressant, nos exportations à destination des États-Unis ont en fait été inférieures l'année dernière à celles de l'année précédente. Il est vrai que presque tous nos témoins ont signalé que la valeur du dollar était essentielle à nos exportations et qu'elle était responsable de l'augmentation de nos exportations destinées aux États-Unis.

Au cours de la même période, les exportations américaines vers le Canada n'ont pas tellement augmenté.

À peu près tous nos témoins conviennent que la partie de l'ALENA concernant le Canada et les États-Unis a fait son temps et appartient au passé. Que faisons-nous maintenant? Telle est la question importante que les Canadiens devraient poser à leur gouvernement. Le Comité a formulé des conseils à cet égard, des parties importantes de notre rapport étant consacrées à ce que devrait être notre politique commerciale à long terme. Cependant, le temps est venu de tenir un débat national sur cette question très importante.

Au nom des membres du comité des Affaires étrangères, j'aimerais remercier le greffier du comité, M. François Michaud; M. Peter Berg, M. Michael Holden et Mme Janna Jessee de la Direction de la recherche à la Bibliothèque du Parlement; M. Ian Parker, notre expert-conseil en communication, de même que tous les sténographes, interprètes, traducteurs, réviseurs et autre personnel de soutien pour leur important travail au cours de cette étude.

Peter A. Stollery
Président

ACCÈS INCERTAIN :

LES CONSÉQUENCES DES MESURES PRISES PAR LES ÉTATS-UNIS TOUCHANT LA SÉCURITÉ ET LE COMMERCE POUR LA POLITIQUE COMMERCIALE CANADIENNE

PARTIE 1 : INTRODUCTION

Un camion traverse la frontière canado-américaine toutes les 2,5 secondes. Qu'arriverait-il si cet intervalle passait à 5 secondes? Cette question est très pertinente pour les Canadiens, car nous sommes devenus extrêmement vulnérables à toutes les mesures américaines liées à la sécurité qui ont pour effet de bloquer ou de restreindre le commerce transfrontalier.

Il est peu probable que la préoccupation actuelle des Américains à l'égard de la sécurité nationale diminue. À Washington, le Comité a appris que cette préoccupation s'inscrit dans le long terme (peut-être pendant une vingtaine d'années), que toute question aux États-Unis serait examinée à travers le prisme de la sécurité et que le Canada ne peut pas se permettre de faire abstraction des besoins des États-Unis à ce chapitre. Les préoccupations américaines en matière de sécurité sont devenues nôtres et nous devons les prendre au sérieux si nous souhaitons continuer à tirer profit de ce qui constitue de loin notre principale relation commerciale bilatérale.

En tout et pour tout, le Canada expédie 87 p. 100 (346,5 milliards de dollars) de ses exportations chez ses voisins du Sud, ce qui génère 35 p. 100 du PIB du pays, et la plus grande partie de ces marchandises (70 p. 100) est transportée en camion. Nos exportations vers le marché américain dépassent celles des 15 pays membres de l'Union européenne (UE) et sont trois fois supérieures à celles du Japon, ce qui assure au Canada une part de 19 p. 100 du marché d'importation des États-Unis. Le commerce canado-américain revêt une importance cruciale et il est donc vital que le Canada continue à avoir accès au marché américain. De plus, 76 p. 100 (218,2 milliards de dollars) de nos importations proviennent des États-Unis, et le commerce bilatéral des biens et des services avec ce pays approche 700 milliards de dollars US par année. Il faut souligner qu'une frontière de 5 000 km sépare les deux pays, mais que les véhicules la traversent principalement aux postes frontaliers entre l'Ontario et le Michigan[1] et l'Ontario et l'État de New York[2]. Le mouvement des

1 Les deux postes frontaliers entre l'Ontario et le Michigan sont ceux de Windsor-Détroit et de Sarnia-Port Huron.

2 Le poste frontalier de Fort Erie-Buffalo est de loin le plus achalandé entre l'Ontario et l'État de New York, mais celui de Lansdowne-Alexandria Bay est également emprunté par un nombre important de véhicules.

marchandises au poste frontalier entre Detroit et Windsor dépasse à lui seul le total du commerce américain avec le Japon. Plus d'un demi-million de personnes et 45 000 camions y traversent la frontière chaque jour. Le poste frontalier entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington à Blaine, en C.-B., et celui entre le Québec et l'État de New York à Lacolle sont également importants.

Comme Thomas d'Aquino (président et chef de la direction du Conseil canadien des chefs d'entreprise) l'a dit au Comité, la majeure partie du monde envierait notre position en tant que premier fournisseur étranger du marché américain. Par ailleurs, Richard Harris (professeur, Département d'économie, Université Simon Fraser) nous a fait remarquer fort à propos que le Canada fait face à un problème clé en ce sens que non seulement des pays comme la Chine et l'Inde ont vu leur accès au marché américain s'améliorer par rapport au nôtre, de sorte que notre avantage de libre-échange touchant un grand nombre de produits manufacturés est miné, mais encore toute augmentation des coûts à la frontière terrestre entravera considérablement notre accès au marché américain.

Selon M. Harris, environ la moitié du commerce du Canada, qui consiste essentiellement en échanges entre industries dans des secteurs importants comme la construction automobile, est sensible aux problèmes frontaliers. L'intégration de l'économie nord-américaine, alliée à l'énorme dépendance commerciale du Canada par rapport aux États-Unis, nous a rendus extrêmement vulnérables aux perturbations à la frontière. Le blocage à la frontière des exportations canadiennes de bœuf que les Américains ont décrété dernièrement à la suite de la découverte d'un cas de « vache folle » dans l'Ouest canadien vient confirmer cette vulnérabilité.

Certes, un autre attentat terroriste sur le territoire américain restera toujours une possibilité. De plus, les autorités américaines envisagent trois mesures précises susceptibles d'avoir des répercussions nuisibles sur le commerce, soit : l'imposition de contrôles frontaliers à l'entrée/la sortie, l'instauration d'obligations de préavis onéreuses pour les manifestes de marchandises, et l'enregistrement de toutes les installations étrangères qui fabriquent, transforment, emballent ou entreposent de la nourriture destinée à la consommation humaine ou animale, la U.S. Food and Drug Administration devant être informée à l'avance des expéditions d'aliments étrangers aux États-Unis[3]. Heureusement, il se pourrait que nous soyons bientôt soulagés par le projet de contrôles à l'entrée/la sortie, car les citoyens canadiens en seront peut-être exemptés.

3 Certains indices portent à croire que les Américains augmenteraient le nombre de leurs inspections aux frontières si le gouvernement du Canada décriminalisait la marijuana.

Donald Barry (professeur, Relations internationales, Université de Calgary) nous a dit que le défi le plus important présenté aux décideurs canadiens consiste à déterminer quelle attitude adopter dans le contexte de sécurité postérieur au 11 septembre 2001 tout en assurant la libre circulation des marchandises à la frontière. Heureusement, la promptitude à agir des fonctionnaires canadiens a mené au « Plan d'action pour une frontière intelligente » de décembre 2001 visant la création d'une frontière sûre et efficace pour le commerce, et l'on prend actuellement des mesures pour étoffer les principes qu'il contient. Toutefois, cela n'a pas mis fin aux allégations des médias et des législateurs américains, selon lesquelles la frontière canado-américaine est perméable et le Canada ne prend pas suffisamment au sérieux les préoccupations américaines au sujet de la sécurité.

Les mesures commerciales prises par les États-Unis se sont en outre révélées problématiques pour le Canada. Des exemples de mesures qui, de l'avis de nombreux témoins entendus par le Comité, sont injustifiées incluent : l'utilisation continuelle des recours commerciaux (p. ex., les mesures commerciales américaines touchant le bois d'œuvre résineux, la Commission canadienne du blé et divers autres produits agricoles, dont récemment les bleuets); l'imposition par les États-Unis de barrières non douanières sur nos produits; l'adoption du U.S. Farm Bill et les effets préjudiciables qu'il a sur nos agriculteurs, et la position américaine sur les entreprises commerciales d'État et sur la gestion de l'offre au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Il ne fait aucun doute que l'Accord initial sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) a stimulé les échanges commerciaux bilatéraux et les investissements et qu'il a eu un effet positif sur l'économie canadienne. Cependant, les négociateurs canadiens et américains de l'ALE n'ont pas obtenu l'exemption mutuelle des recours commerciaux (p. ex., droits antidumping et droits compensateurs). Ils n'ont pas réussi non plus à y faire intégrer un ensemble de définitions et de règles propres à l'Amérique du Nord sur les subventions afin de limiter l'utilisation des droits compensateurs et de la législation sur la concurrence conçue pour remplacer les droits antidumping. La réalité est que, sans des règles sur les subventions et des codes antidumping pour régir le commerce en Amérique du Nord, le Canada continuera de faire face aux recours commerciaux des États-Unis dans des industries clés, et les consommateurs américains de produits canadiens (p. ex., bois d'œuvre résineux, blé) continueront de payer les frais additionnels qui leur seront imposés par un système de recours commerciaux axé strictement sur la satisfaction des besoins des producteurs américains.

Ce que les négociateurs de l'ALE ont obtenu, c'est un système d'examen par un groupe spécial binational dans les cas où les deux parties n'ont pas réussi à résoudre leurs différends commerciaux par la consultation.[4] Toutefois, le système en place n'est pas un véritable mécanisme de règlement des différends selon lequel les mesures commerciales incriminées sont jugées par rapport à des codes de conduite communs. Il consiste plutôt en une vérification destinée à assurer que les lois nationales sur les recours commerciaux sont appliquées correctement. On ne devrait donc pas s'étonner du fait que le Comité a entendu des témoignages concluants selon lesquels les différends bilatéraux sont de plus en plus déférés à l'OMC pour être résolus (et non pas à l'ALENA, soit l'Accord de libre-échange nord-américain), car celle-ci offre un mécanisme de règlement des différends beaucoup plus efficace. Le Comité recherche des moyens grâce auxquels ces règles commerciales et systèmes de règlement des différends pourraient être améliorés, et il regrette que des solutions nord-américaines n'aient pas été mises au point.

Pourquoi les mesures susmentionnées sont-elles prises contre le Canada et, dans le cas des mesures de sécurité additionnelle, pourquoi envisage-t-on celles-ci? Au chapitre de la sécurité, le Canada ne présente pas le risque pour la sécurité intérieure des États-Unis que tant d'Américains voient en lui. Par-dessus tout, les auteurs des attentats du 11 septembre 2001 ne sont pas entrés aux États-Unis en passant par des postes de contrôle canadiens. De plus, une analyse de dix années de données des Services américains d'immigration et de naturalisation effectuée par l'Association d'études canadiennes en avril 2003 révèle que le Canada ne mérite pas sa mauvaise réputation en tant que porte d'entrée d'immigrants illégaux aux États-Unis[5]. Cette étude a montré que le Canada se classait quinzième en tant que point d'origine des « étrangers illégaux » vivant aux États-Unis en 2000, soit loin derrière le Mexique et les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud[6]. Comme plusieurs témoins l'ont rappelé au Comité, la frontière terrestre entre le Mexique et les États-Unis est nettement plus perméable pour ce qui est de l'entrée de personnes non autorisées. Enfin, en ce qui concerne les revendicateurs du statut de réfugié visés par une ordonnance de renvoi au Canada qu'on ne retrouve pas – sujet de discorde avec certains Américains –, plusieurs témoins ont signalé au Comité qu'il y a un nombre proportionnellement semblable de ces individus aux États-Unis.

---

4 Les différends antérieurs sur le bois d'œuvre (voir Annexe II) et l'acier sont deux exemples de conflits commerciaux ayant été réglés selon le mode de règlement des différends de l'ALE / ALENA.

5 Jack Jedwab, « Canadian Aliens: The Numbers and Status of Our "Illegals" South of the Border », *Communication produite pour le Symposium canado-américain de recherche sur l'immigration*, Association d'études canadiennes, 26 avril 2003.

6 *Ibid.*, p. 1.

Le problème, c'est qu'il semble y avoir une disparité entre la réalité et les impressions persistantes des Américains convaincus que la frontière canadienne est perméable et que le Canada représente une menace pour la sécurité de leur pays. En réalité, la coopération entre les deux pays sur la sécurité de la frontière est sans précédent et le Canada est tout à fait déterminé à assurer la sûreté et la sécurité de la frontière. Il faudra renverser ces idées fausses qui persistent chez nos voisins du Sud.

Au chapitre du commerce, le Canada est le plus important partenaire commercial des États-Unis, et le premier marché d'exportation des marchandises de 39 États sur 50 (2002). Le Comité ne sait pas combien d'Américains sont au courant de cette réalité; il faut déployer plus d'efforts pour la faire connaître. Dans l'ensemble, actuellement, les échanges de marchandises entre le Canada et les États-Unis se chiffrent quotidiennement à plus de 1,5 milliard de dollars, et les exportations américaines au Canada s'élèvent au total à 165 milliards de dollars US, soit à peu près le quart du commerce international des États-Unis. Nous sommes très désireux de préserver ce mouvement mutuellement avantageux de biens et de services, et nous souhaitons nous débarrasser des différends commerciaux américains.

Chose également très importante, le Canada joue un rôle clé en tant que fournisseur de pétrole, de gaz naturel et d'hydroélectricité au marché américain. De fait, notre pays est le plus important fournisseur d'énergie des États-Unis, où il exporte plus de produits de pétrole brut et raffiné que l'Arabie saoudite, en plus des grandes quantités d'hydroélectricité qu'il y expédie[7]. Pierre Alvarez (président, Canadian Association of Petroleum Producers) nous a rappelé que le Canada possède des ressources pétrolières et gazières qui ne pourront être consommées dans un avenir prévisible. Du point de vue de la sécurité nationale, ces exportations contribuent dans une large mesure à répondre aux besoins énergétiques nationaux des États-Unis. On ne peut exagérer l'importance pour ce pays de trouver chez son voisin du Nord une source fiable pour satisfaire la plus grande partie de ses besoins d'importation d'énergie. Ici encore, est-on au courant de ce fait au sud de la frontière?

Quant à la relation commerciale entre le Canada et le Mexique, il faut souligner que les échanges bilatéraux totaux avec ce pays sont supérieurs à ceux entre le Canada et n'importe quel pays européen et ne sont inférieurs qu'à nos échanges avec les États-Unis et avec chacun de nos deux principaux partenaires commerciaux asiatiques (le Japon et la Chine). En d'autres mots, le Mexique représente notre quatrième partenaire commercial sur la planète. De plus, le Canada constitue le deuxième partenaire commercial du Mexique et la deuxième destination en importance pour ses exportations, et nos investissements dans ce pays ont plus que triplé depuis la signature de l'ALENA.

---

7 En effet, le Canada fournit aux États-Unis 94 p. 100 de ses importations de gaz naturel, près de la totalité de ses importations d'électricité, 35 p. 100 de l'uranium qu'il importe pour produire de l'énergie nucléaire, et 17 p. 100 de ses importations de pétrole brut et raffiné.

Même si notre relation commerciale est encore de loin le côté le moins développé du triangle de l'ALENA – nos échanges commerciaux avec les États-Unis étant 37 fois supérieurs à nos échanges commerciaux avec le Mexique – elle s'est énormément intensifiée au cours des dernières années. Ainsi, le commerce bilatéral est passé de 5,6 milliards de dollars en 1994 à 15,1 milliards en 2002 et il existe des possibilités considérables d'accroître le commerce et la coopération économique bilatérale.

En fait, des témoins ont informé le Comité que le Mexique était une force économique émergente au sein de l'ALENA et que la relation canado-mexicaine au chapitre du commerce et des investissements était généralement importante et favorable. Toutefois, les possibilités d'expansion de la relation restent inexploitées. Luis Ernesto Derbez, Secrétaire aux Affaires étrangères du Mexique, a dit au Comité que l'une des questions clés de la politique étrangère du Mexique, c'est de trouver la meilleure manière de resserrer les liens bilatéraux, puisque les relations commerciales pourraient être encore meilleures. De plus, les deux pays font face à des difficultés semblables dans leurs rapports avec les États-Unis et peuvent par conséquent tirer des enseignements de leur expérience réciproque et élaborer des positions conjointes dans leurs discussions avec les autorités américaines.

Pour se renseigner plus à fond sur l'état des deux relations bilatérales du Canada en Amérique du Nord, le Comité a mené à Ottawa une importante série d'audiences avec des groupes d'experts sur les questions clés influant sur nos liens commerciaux avec ces pays. Il s'est rendu dans l'Ouest du Canada afin de jauger les opinions des particuliers et des groupes directement touchés par les différends et irritants commerciaux entre le Canada et les États-Unis, en particulier dans le domaine du bois d'œuvre résineux et celui des produits agricoles, et de recueillir des témoignages sur l'état général des relations économiques canado-américaines. Il s'est également rendu à Washington pour obtenir d'autres renseignements sur les questions bilatérales clés et pour entreprendre un dialogue avec d'importants décideurs américains.

Malheureusement, le déclenchement d'élections au Congrès mexicain l'a empêché de poursuivre sa visite dans ce pays pour recueillir l'important point de vue mexicain sur la situation du commerce nord-américain, mais il a sollicité l'opinion d'un groupe d'experts sur les relations entre le Canada et le Mexique à Ottawa et entendu le précieux témoignage du Secrétaire Derbez. Le Comité a l'intention de compléter ces témoignages sur le Mexique par les renseignements qu'il recueillera durant une mission d'information prévue dans ce pays à l'automne, et de publier par la suite un rapport distinct sur l'état de cette relation bilatérale vitale. Le Mexique devient de plus en plus un partenaire commercial crucial du Canada, et le Comité ferait preuve de négligence s'il ne se penchait pas davantage sur cette relation.

Le rapport du Comité comprend trois parties, à commencer par la présente introduction (partie 1). La partie 2 décrit les divers défis à relever pour garantir la sécurité du commerce entre le Canada et les États-Unis, notamment assurer la libre circulation à la frontière; limiter l'utilisation des recours commerciaux par les Américains; améliorer les mécanismes de règlement des différends qui sont à notre disposition; évaluer la nécessité de renforcer les institutions nord-américaines de gestion du commerce; résoudre les différends commerciaux actuels; et promouvoir la fiabilité du Canada en tant que partenaire commercial sûr.

Dans une perspective à plus long terme, le rapport aborde en outre la question du degré des liens qui devraient unir le Canada et les États-Unis (partie 3). Essentiellement, une intégration économique officielle plus étroite est-elle justifiée, ou devrait-on appliquer une stratégie de diversification commerciale agressive tout en sécurisant le commerce bilatéral existant? Sur la foi de témoignages importants recueillis par le Comité, on soutiendra que les mesures prises par le passé en vue d'intégrer officiellement les deux économies ont produit des résultats de plus en plus minces, et que les avantages d'une intégration formelle encore plus étroite ne semblent pas substantiels. Comme la vulnérabilité du Canada est maintenant exposée sur le plan de la sécurité et sur celui du commerce, un choix stratégique prudent consiste à réduire notre dépendance par rapport au marché américain et à diversifier notre commerce. Cela ne signifie pas que nous devrions négliger les relations commerciales avec notre plus important partenaire économique, mais simplement que nous ne devrions pas continuer de « mettre tous nos oeufs dans le même panier ».

PARTIE 2 : MAINTIEN DES ÉCHANGES COMMERCIAUX CANADO-AMÉRICAINS

ASSURER LA LIBRE CIRCULATION DES PRODUITS ET DES SERVICES À LA FRONTIÈRE

Malgré les mesures positives adoptées pour rendre la frontière canado-américaine plus sûre et efficace du point de vue commercial, assurer la libre circulation des produits et services reste le défi numéro un des Canadiens. Le Comité est convaincu que la situation à la frontière doit être surveillée sans relâche, puisque les États-Unis poursuivent leur politique de repli sur soi et de renforcement de la sécurité, en mettant en œuvre des mesures plus rigoureuses pour assurer la sécurité de leur territoire. Comme plusieurs témoins l'ont rappelé aux membres du Comité, les États-Unis sont manifestement préoccupés par les questions de sécurité nationale, et les Américains considèrent – à tort – le Canada comme une des causes du problème et non comme un des éléments de la solution. Il n'en reste pas moins que leur préoccupation pour la sécurité est devenue notre problème.

Richard Harris, un ancien membre du Groupe consultatif de recherche sur la politique commerciale (économie)[8] de la Commission Macdonald qui avait recommandé de libéraliser le commerce avec les É.-U., a fourni au Comité une description éloquente des effets les plus dommageables du problème (ce qu'il a appelé, de son preuve aveu, son « scénario pessimiste »). Il a souligné que les augmentations des coûts de passage de la frontière doivent être considérées comme « un des problèmes économiques nationaux les plus importants de la présente décennie », étant donné qu'elles pourraient renverser les tendances économiques favorables des 15 dernières années.

D'après lui, le Canada s'efforce depuis 15 ans d'arriver à une frontière perméable dans une optique d'intégration des secteurs de la production manufacturière et des services de toute l'Amérique du Nord. Si les Américains appliquent des mesures de sécurité additionnelles à la frontière, il en résultera une augmentation substantielle des coûts de son passage pour les producteurs canadiens, et cette augmentation nécessitera plusieurs rajustements. Premièrement, M. Harris estime qu'une augmentation de 10 p. 100 des coûts de passage de la frontière entraînerait une baisse d'environ 25 p. 100 du volume des échanges commerciaux canado-américains et ferait chuter d'à peu près 10 p. 100 les prix des produits canadiens exportés. À long terme, les répercussions sur notre niveau de vie d'une telle perte d'accès au marché américain seraient considérables, puisque le Canada devrait chercher d'autres partenaires

8 Il a également été conseiller spécial auprès du Gouvernement du Canada lors des négociations qui ont mené à l'ALE

commerciaux (ou s'accommoder d'un coût beaucoup plus élevé de ses échanges avec les États-Unis).

Deuxièmement, M. Harris a souligné qu'une restructuration industrielle est inévitable, puisque l'existence de coûts plus élevés de passage de la frontière entraînera une réorganisation du type de livraison dans des délais serrés de produits de transformation, notamment manufacturière (avec des inventaires « juste à temps ») pour les entreprises situées à proximité de la frontière –, l'avantage naturel des emplacements au Canada et au Mexique aura été éliminé – ainsi qu'une transformation de l'économie nationale étant donné que le Canada serait poussé dans une économie d'échange de produits finis et devrait revenir à son modèle original d'établissement intégral d'un secteur manufacturier national. Les États-Unis pourraient toujours réorganiser leur production nationale pour approvisionner leur marché eux-mêmes, selon lui.

Troisièmement, les échanges commerciaux vont naturellement être détournés vers d'autres marchés comme l'Asie et l'Europe. Le Comité serait favorable à ce phénomène, mais les coûts d'une transformation en profondeur des habitudes traditionnelles d'échange Nord-Sud seraient très lourds à supporter pour les Canadiens.

Espérons que le « scénario pessimiste » de M. Harris ne se réalisera pas. Afin d'éviter tous ces effets potentiels, le Gouvernement du Canada doit constamment s'efforcer de convaincre les décideurs américains qu'il juge leurs problèmes de sécurité importants. Pour ce faire, le Comité espère non seulement que le Canada participera à la guerre contre le terrorisme, mais aussi qu'il sera protégé contre certaines mesures américaines de restriction du commerce qui sont liées à la sécurité.

RECOMMANDATION 1

Que le Gouvernement du Canada s'assure que les décideurs américains comprennent bien tout le sérieux qu'accorde le Canada aux questions de sécurité. Le gouvernement devrait lancer immédiatement une campagne dynamique pour informer ces décideurs américains de la coopération sans précédent entre nos deux pays dans le dossier de la sécurité de nos frontières et du fait que le Canada est un partenaire commercial sûr.

A. Effets du 11 septembre

Les attentats terroristes qui ont frappé les États-Unis le 11 septembre 2001 ont eu d'importantes répercussions à court terme sur l'économie canadienne. Avant cette date, on postulait généralement que le passage de la frontière serait facile de sorte qu'on négligeait les possibilités d'améliorer la frontière, mais la situation a changé depuis. Face à un gouvernement des États-Unis manifestement résolu à protéger ses citoyens contre d'éventuelles menaces terroristes, on a craint au Canada que notre voisin du Sud n'érige ce qui équivaudrait à une barrière autour de ses frontières.

Une des premières répercussions tangibles des attentats du 11 septembre a été les retards aussi subits que prolongés pour franchir la frontière canado-américaine. Immédiatement après les attentats terroristes, les É.-U. ont fermé leurs aéroports, ports maritimes et postes frontaliers. Lorsque la frontière avec le Canada a été rouverte, voyageurs et marchandises ont été retardés parce que les deux pays, aux prises avec des problèmes de sécurité, les soumettaient à des contrôles approfondis. Ces inspections ont retardé de 12 à 18 heures[9] le passage des camions dans les jours qui ont suivi, et il a fallu des semaines avant que la situation revienne à la normale. Certaines entreprises largement tributaires de nos échanges commerciaux avec les États-Unis ont fermé temporairement leurs usines, avec les résultats qu'on pouvait prévoir pour l'emploi.

Le ralentissement du passage de la frontière ne fait pas que nuire à la productivité et augmenter le coût des activités commerciales dans les deux pays : ses effets affectent aussi les exportations et l'emploi. Cela vaut non seulement pour l'industrie manufacturière, mais aussi pour celles du tourisme et de l'accueil, qui souffrent de la réduction du nombre de voyageurs franchissant la frontière, en raison de leurs craintes d'y être retardés. L'important pourcentage des échanges canado-américains correspond aux produits intermédiaires expédiés « juste à temps » aux entreprises manufacturières des deux côtés de la frontière pour y être assemblés en produits finis. Ces livraisons permettent aux entreprises de conserver de moins gros inventaires et, ainsi, de réduire leurs coûts de production. Malheureusement, un tel système a l'inconvénient que les retards à la frontière entraînent rapidement des fermetures d'usines, des pertes pour les entreprises et des mises à pied. David Adams, vice-président Politiques, Association canadienne des constructeurs de véhicules, a déclaré que la fermeture d'une chaîne de montage pendant une heure équivaudrait à une perte de recettes de 1,5 million de dollars et que l'ajout d'une heure de recettes de plus représenterait de 400 000 $ à 800 000 $US.

---

9 Ces délais sont habituellement de 10 minutes du lundi au jeudi, et de 20 minutes du vendredi au dimanche et les jours fériés.

Les entreprises canadiennes craignent aussi que les décisions d'investissement futures soient basées sur la capacité de nos producteurs de continuer à approvisionner le marché américain. Si l'accès à ce marché prisé n'est pas fiable, les entreprises étrangères risquent d'avoir de la réticence à s'implanter au Canada. D'autres entreprises, tant canadiennes qu'étrangères, pourraient aussi souhaiter déménager leurs installations actuelles au sud de la frontière.

B. Plan d'action pour la frontière en 30 points, avec sa mise en œuvre

Heureusement, on n'a pas tardé à prendre des mesures concrètes après les événements du 11 septembre. Le Gouvernement du Canada a adopté des mesures pour réduire les retards à la frontière tout en assurant une sécurité suffisante à son passage. Ces mesures consistaient à accroître l'effectif à la frontière, à réserver des voies aux véhicules commerciaux, à ouvrir d'autres voies pour les voyageurs et à désigner des lignes de contrôle spéciales pour les camions ayant déjà bénéficié d'une procédure accélérée de dédouanage.

En plus d'avoir pris lui-même des mesures indépendamment, le gouvernement fédéral a aussi fait énergiquement pression pour l'établissement d'une stratégie conjointe (avec les Américains) à la frontière. En décembre 2001, les deux pays ont signé une déclaration portant création d'une « frontière intelligente pour le XXI[e] siècle »[10]. Cette déclaration était accompagnée d'un Plan d'action en 30 points fondé sur quatre grands piliers : la circulation en toute sécurité des personnes et des marchandises, la sécurité de l'infrastructure ainsi que la coordination et le partage des renseignements, conçus pour leur permettre d'identifier et d'éliminer conjointement les risques pour la sécurité (en interdisant l'entrée aux terroristes) tout en accélérant de façon efficace et efficiente la circulation légitime des personnes et des marchandises de part et d'autre de la frontière commune (voir l'annexe 4). Le Plan d'action était largement axé sur le principe de gestion du risque, en concentrant les ressources sur les individus et les produits présentant le plus de risques. Un Groupe de travail sur la frontière canadienne a été chargé de sa mise en œuvre.

Pour appliquer efficacement le Plan d'action, les deux gouvernements ont prévu d'importantes ressources financières. De notre côté, le budget fédéral du 10 décembre 2001 prévoyait des crédits de 1,2 milliard de dollars répartis sur les années à venir pour rendre la frontière plus sûre, plus ouverte et plus efficiente. Environ la moitié de cette somme sera consacrée à l'amélioration de l'infrastructure à la frontière (c.-à-d. améliorer les voies d'accès, ajouter de nouvelles voies et acheter des lecteurs électroniques pour accélérer les inspections) et l'autre moitié le sera à l'amélioration de la sécurité à la frontière par le renforcement des activités policières, la collecte de renseignements pour la sécurité et l'achat d'équipement. Une grande partie des sommes consacrées à l'infrastructure sera répartie entre les six principaux points de passage de la frontière canado-américaine. En outre, on consacrera 300 millions de

10 *Le Canada et les États-Unis signent la déclaration sur la frontière intelligente*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, communiqué n° 162, 12 décembre 2001.

dollars (150 millions provenant du gouvernement fédéral et 150 millions du gouvernement ontarien) à de nouvelles infrastructures frontalières dans la région de Windsor-Detroit.

Bien que le gouvernement des États-Unis ait aussi engagé des sommes supplémentaires pour accroître la sécurité à la frontière, le financement requis pour une mise à niveau de sa technologie et de son infrastructure ainsi que pour accroître l'effectif douanier tarde à se concrétiser. On a traditionnellement imputé les longs délais de passage de la frontière à l'insuffisance des fonds investis par Washington afin d'accroître son effectif douanier à la frontière nord. Jim Phillips, un résident de Lewiston, dans l'État de New York, et le président et chef de la direction de la Canadian/American Border Trade Alliance, a assuré le Comité qu'on s'attaque actuellement au problème du manque de personnel.

Les personnes qui ont témoigné sur les problèmes à la frontière étaient généralement très positives au sujet des progrès réalisés jusqu'à présent pour la mise en œuvre du Plan d'action, même s'il reste encore beaucoup à faire. La frontière est désormais à la fois plus sûre et plus ouverte aux échanges commerciaux qu'elle ne l'était au moment des attentats du 11 septembre. Nous en avons eu la preuve quand les États-Unis sont récemment passés au code de sécurité orange[11] pour lancer l'opération Bouclier de la liberté, sans perturber notablement la circulation à la frontière. M. Phillips a déclaré que la sécurité du public et celle de l'économie sont considérées aux États-Unis comme des objectifs indissociables et que chacun est important.

En mars 2002, les deux pays ont commencé à coopérer dans le cadre d'une initiative de sécurité portuaire conçue pour identifier et filtrer, avant qu'elles n'arrivent chez eux, les marchandises à risque élevé transportées par bateau. Le Canada a affecté des douaniers à Newark et à Seattle-Tacoma à cette fin; les États-Unis ont fait de même avec des douaniers à Vancouver, Montréal et Halifax, chargés d'inspecter les conteneurs acheminés ensuite au sud de la frontière. Les responsables des deux pays échangent les renseignements obtenus.

On a ouvert en juin 2002 des voies rapides pour les voyageurs préautorisés à faible risque (et non pour les transporteurs) à deux points d'entrée et de sortie entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington. Ce programme conjoint baptisé NEXUS fait appel à des lecteurs de proximité pour décoder sur les cartes d'identité tenues à la main l'information touchant la sécurité. Il est déjà opérationnel aux quatre postes en question et devrait être étendu à tous les autres postes-frontières à gros volume d'ici à la fin de 2003.

---

11 En cas de code orange, le personnel des postes frontaliers américains inspecte le coffre de 75 p. 100 des véhicules. L'état d'alerte le plus élevé (code rouge) est encore plus strict puisqu'il prévoit l'inspection de tous les véhicules, mais il n'est utilisé que pour des menaces précises et ciblées. Contrairement aux codes orange et jaune, le code rouge ne constitue pas un niveau de sécurité permanent.

On prévoit aussi le lancement d'un nouveau programme, appelé NEXUS-Air, qui réservera des files aux voyageurs aériens à faible risque pour leur permettre un passage plus rapide. Les projets pilotes – à Ottawa et à Montréal – devraient commencer en 2003.

En septembre 2002, le Président George W. Bush et le Premier Ministre Jean Chrétien ont officiellement annoncé le lancement d'un nouveau programme conjoint (pour des expéditions rapides et sécuritaires ou EXPRES) conçu pour assurer la circulation des marchandises à faible risque (en facilitant le passage des livraisons commerciales à la frontière). Ce programme consiste notamment à offrir des voies rapides pour les cargaisons dédouanées à faible risque (achetées par des importateurs préautorisés et transportées par des chauffeurs et des entreprises préautorisés aussi). On espère que le contrôle de sécurité électronique rapide des camionneurs passant par ces voies accroîtra l'efficience des contrôles frontaliers. Le programme EXPRES permet aux camions et aux chauffeurs à faible risque de faire envoyer leurs manifestes aux douaniers par transpondeur, avant que les camions arrivent à la frontière. Il a commencé à être appliqué en décembre 2002 à six postes-frontières (quatre en Ontario, un en Colombie-Britannique et un au Québec).

Parmi les autres signes de progrès qu'il vaut la peine de mentionner, citons la coopération accrue des deux pays afin d'augmenter leur capacité d'intercepter les voyageurs à risque élevé avant qu'ils ne prennent le départ pour l'Amérique du Nord, la création d'équipes policières intégrées affectées à la frontière pour capturer criminels et terroristes avant qu'ils ne la traversent, la coordination de l'échange des renseignements, de la surveillance financière, de la coopération douanière, des pratiques d'immigration et de la protection des infrastructures, ainsi que la signature d'un accord sur les tiers pays sûrs applicable aux personnes cherchant refuge et asile à nos frontières terrestres[12].

Par contre, du côté négatif, il faut reconnaître que les progrès en vue de la mise en place de l'infrastructure requise pour accroître l'efficacité du réseau des postes-frontières ont été lents. David Adams a d'ailleurs souligné que l'augmentation de 120 p. 100 des échanges commerciaux dans les deux sens depuis le lancement de l'ALENA n'a pas été accompagnée d'une amélioration correspondante de l'infrastructure frontalière.

12 Cet accord prévoit que la demande d'asile doit être entendue dans le premier pays d'arrivée. Comme Bertin Côté (chef de mission adjoint, ambassade du Canada à Washington) l'a dit au Comité, pas moins de 70 p. 100 des réfugiés qui arrivent au Canada se présentent à un poste-frontière terrestre et il faudra dorénavant les contrôler aux États-Unis.

Bien que le Plan d'action en 30 points sur la création d'une frontière intelligente ait généralement été encensé par la critique, le Gouvernement du Canada s'est fait reprocher de ne pas consacrer suffisamment d'attention à l'injection de fonds dans la construction de l'infrastructure frontalière. Par exemple, il y a trop peu de voies d'accès pour la franchir, de sorte que les points d'entrée et de sortie les plus fréquemment utilisés, comme ceux de Windsor et Détroit, ont encore besoin de nouveaux postes de douane ou de l'agrandissement des postes existants afin qu'on puisse y aménager les voies réservées qui s'imposent pour accélérer la circulation. Les trois postes les plus achalandés sont tous situés à proximité de vieux ponts : le pont Ambassador reliant Windsor et Détroit a été construit en 1929, le pont Peace entre Fort Erie et Buffalo en 1927 et le pont Blue Water entre Sarnia et Port Huron en 1938. D'autres ponts permettent aussi de franchir le fleuve Saint-Laurent pour se rendre dans l'État de New York. Pour régler la question de l'infrastructure frontalière, il faudra construire de nouveaux ponts aux principaux postes-frontières.

Des programmes comme NEXUS et EXPRES ne fonctionneront bien que dans la mesure où l'infrastructure frontalière sera en place, car il ne sert à peu près à rien de prévoir des voies réservées aux transporteurs et aux voyageurs préautorisés à faible risque si l'accès à ces voies ne commence qu'à quelques longueurs de voiture de la frontière. Bref, ces programmes vont exiger de nouveaux investissements dans l'infrastructure avant d'être vraiment efficaces.

En outre, la sécurité à la frontière doit être repoussée vers l'extérieur, ce qui suppose que le contrôle douanier et les formalités qui l'accompagnent devront se faire ailleurs qu'à la frontière elle-même. Le système de préinspection conçu pour les aéroports pourrait servir d'exemple à un mécanisme analogue aux postes-frontières terrestres. Pourtant, d'après la Chambre de commerce du Canada, il n'y a guère d'indices de progrès réalisés en vue du dédouanement à distance de la frontière terrestre.

Compte tenu de l'importance critique de la frontière pour la prospérité économique du Canada, le gouvernement fédéral devrait investir des ressources bien plus considérables dans l'infrastructure aux postes-frontières où le volume de circulation est important. Il serait utile aussi qu'il agisse plus rapidement pour adopter un régime de dédouanement préalable qui accélérerait le transport des marchandises au-delà de la frontière et dans lequel des douaniers canadiens travailleraient sur le territoire américain, et vice versa. Des témoins ont déclaré que, pour réaliser des progrès, il faudra régler le problème des armes (les douaniers américains sont armés, mais pas les douaniers canadiens), ainsi que les questions de Charte des droits et de souveraineté. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que, comme l'existence d'une frontière propice aux échanges commerciaux efficients est vitale pour la prospérité économique du pays et l'infrastructure actuelle aux principaux postes frontaliers est terriblement insuffisante pour faire face à l'intensification considérable du commerce bilatéral, le Gouvernement du Canada accélère la mise en œuvre du Plan d'action en 30 points sur la création d'une frontière intelligente :

a) en encourageant les autorités canadiennes et américaines à accélérer la construction de nouveaux ponts et tunnels entre les deux pays;

b) en injectant des ressources financières beaucoup plus importantes dans la construction de nouveaux éléments d'infrastructure à la frontière, outre les ponts et tunnels; et

c) en accélérant les efforts en vue d'établir un système de dédouanement préalable pour les marchandises qui passent par les postes-frontières terrestres, ce qui permettrait de procéder au dédouanement ailleurs qu'à la frontière et donc de réduire les obstacles au développement du commerce et des investissements qui sont liés au passage de la frontière.

C. Nouvelles restrictions frontalières à l'horizon et comment y faire face

Nous avons déjà fait brièvement allusion aux nouvelles mesures de sécurité que les États-Unis envisagent. Ces mesures risquent de causer de grandes difficultés au Canada parce que les producteurs canadiens pourraient être privés d'accès à la chaîne d'approvisionnement, à moins que les États-Unis ne rectifient le tir. David Bradley (chef de la direction de l'Association canadienne du camionnage) a insisté sur le fait qu'en plus d'avoir des répercussions néfastes sur les livraisons transfrontalières, ces restrictions additionnelles à la frontière pourraient réduire à néant les progrès réalisés dans le cadre du Plan d'action sur la frontière intelligente. Cela dit, quelques-unes des personnes rencontrées par le Comité à Washington, dont la sénatrice américaine Susan Collins (rép.- Maine) et William Lash III (Secrétaire adjoint au Commerce, Accès aux marchés et Observation de la législation, Département du Commerce), ont souligné que l'application des prescriptions de sécurité avait notamment pour objectif clé d'éviter que la libre circulation des marchandises et des gens à la frontière soit compromise.

La première des mesures de sécurité en question est l'obligation qu'impose la *U.S. Patriot Act* (d'octobre 2001) au Procureur général des États-Unis de suivre avec précision le mouvement de toutes les personnes qui entrent dans ce pays et qui en sortent. Dans des déclarations récentes, l'ambassadeur des États-Unis au Canada Paul Cellucci a laissé entendre que l'Administration Bush avait accepté d'exempter les citoyens canadiens de l'obligation de présenter les documents qu'exige ce système de contrôle des entrées et des sorties. Par contre, les étrangers résidant au Canada seraient tenus de s'y inscrire. À propos de l'imposition d'un contrôle à la sortie, John Murphy (vice-président, Chambre de commerce des États-Unis) a fait remarquer que des discussions ont lieu actuellement pour que le côté canadien de la frontière devienne le point de sortie des États-Unis afin d'éviter l'ajout d'un poste de contrôle de sécurité supplémentaire.

La deuxième mesure est la suivante : les États-Unis comptent insister (d'ici à octobre 2003) pour être informés à l'avance du contenu de tous les chargements qui entrent chez eux : un préavis de quatre heures pour les livraisons par camion, de douze heures pour les livraisons par avion et de vingt-quatre heures pour les livraisons par train et par bateau. Ces exigences seraient très onéreuses pour plusieurs industries canadiennes clés et, selon le représentant américain Earl Pomeroy (dém. - Dakota du Nord), elles inquiètent aussi vivement le Northern Border Caucus de la Chambre des représentants, dont il est le coprésident.

La troisième mesure correspond à l'adoption en juin 2002 de la *U.S. Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act*, une loi conçue pour aider les États-Unis à prévenir le bioterrorisme et les urgences dans le domaine de la santé publique, à s'y préparer et à y réagir. Le projet de règlement qui accompagne cette loi exigerait l'inscription des installations étrangères qui produisent, traitent, conditionnent ou conservent de la nourriture pour l'alimentation animale ou humaine, ainsi que la remise, à la *Food and Drug Administration* (FDA), d'un préavis de tout chargement de produits alimentaires expédié de l'étranger à destination du marché américain[13]. Rory McAlpine (directeur général par intérim, Direction des politiques de commerce international, Agriculture et Agroalimentaire Canada) a dit que cette loi était la préoccupation la plus pressante de son Ministère du point de vue du commerce des produits agricoles. Les représentants de l'industrie de l'agriculture et de l'agroalimentaire ont aussi exprimé leurs craintes quant à la complexité de la nouvelle loi américaine et de son règlement, ainsi qu'aux répercussions qui en résulteront.

13 Pour les produits réglementés par la FDA, le projet de règlement stipule que le préavis doit être donné au plus tard à midi la veille du jour où le camion atteint le poste-frontière. Le préavis requis est donc différent dans le cas des aliments de celui qui est exigé pour les autres produits. L'accès aux États-Unis sera interdit pour les produits n'ayant pas satisfait aux exigences de préavis.

À Washington, Sharon Bomer-Laurentsen (sous-représentante américaine adjointe au commerce pour l'agriculture) a signalé que le Bureau du représentant américain au commerce déployait des efforts considérables pour que le commerce des marchandises visées par la réglementation se poursuive sans trop d'entraves[14]. Cependant, elle a averti le Comité que les entreprises devaient s'attendre à être obligées de modifier quelque peu la manière dont le commerce se fait.

Ronald Bulmer, le président du Conseil canadien des pêches, a souligné aux membres du Comité les craintes qu'inspirent à l'industrie canadienne du poisson et des fruits de mer les projets de règlements américains exigeant l'inscription des usines et des préavis, de même que les règles imminentes d'habilitation du personnel de la FDA à la frontière et la tenue de dossiers obligatoire pour les produits qui la traversent. Le Gouvernement du Canada tient actuellement des consultations avec les secteurs d'activité visés pour déterminer comment réagir. En définitive, l'objectif consistera à minimiser l'impact des nouveaux règlements sur le commerce transfrontalier.

Comment le Canada devrait-il réagir à ces mesures de sécurité et aux mesures connexes? Il pourrait par exemple conclure des « marchés stratégiques » dans l'espoir d'obtenir des concessions commerciales des États-Unis en contrepartie des mesures de sécurité qu'il prendrait. Comme l'a déclaré Kathleen Macmillan (présidente, International Trade Policy Consultants), ces marchés seraient conçus pour apaiser les craintes des Américains pour leur sécurité. Tant Mme Macmillan que Peter Clark (associé chez Grey, Clark, Shih and Associates, Ltd.), estiment qu'il serait bon d'offrir ces assurances aux Américains.

Donald Barry a déclaré quant à lui que, depuis le 11 septembre, on a avancé au Canada, à titre individuel et collectif, de nombreuses propositions reliant les mesures que le pays prendrait en matière de sécurité à des concessions commerciales des États-Unis. Par exemple, le rapport de 2001 de la Coalition pour des frontières sécuritaires et efficaces sur le plan commercial préconisait une réaction à la fois intégrée et intégrale dans le contexte des mesures de sécurité et du Plan d'action sur la frontière. Au printemps 2002, Wendy Dobson, professeur à l'Université de Toronto, a réclamé une nouvelle entente bilatérale en échange de notre appui pour les objectifs américains de protection de la frontière, d'immigration et de défense, avec un accès accru dans le contexte d'une union douanière ou d'un marché commun.

14 À cet égard, il serait utile que les douaniers américains appliquent les règlements régissant le commerce de manière plus uniforme de l'autre côté de la frontière.

Thomas d'Aquino a informé le Comité que le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE) avait rendu publique en janvier 2003 son Initiative nord-américaine de sécurité et de prospérité (INASP), un nouveau partenariat bilatéral pour le commerce, l'immigration, l'énergie, la sécurité et la défense, conçu pour aboutir en bout de ligne à une transformation de la frontière commune en un point de contrôle commun. Cette proposition ne suppose pas la création d'une union douanière, d'un marché commun ni d'une devise commune, puisque, selon M. d'Aquino, il est peu probable que Washington accepte l'une ou l'autre de ces trois idées. L'INASP réclame une action menée sur cinq fronts :

- l'établissement d'une zone de protection autour de l'Amérique du Nord, assortie à l'élimination des obstacles réglementaires, procéduraux et d'infrastructure à la frontière interne ainsi qu'à l'adoption d'approches communes pour le traitement commercial, l'infrastructure, le renseignement et l'observation. Dans ce contexte, on créerait des documents d'identité nord-américains ainsi qu'une institution commune pour assurer la surveillance nécessaire;
- la coopération en matière de réglementation par une reconnaissance mutuelle ou d'autres formes d'harmonisation afin d'éliminer sur une base sectorielle les règlements faisant double emploi, ce qui englobe les recours commerciaux, les restrictions de l'accès et de la propriété dans les grands secteurs d'activité et les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée;
- la sécurité des ressources (sous la forme d'un pacte pour la sécurité des ressources qui mettrait fin une fois pour toutes aux problèmes d'établissement des prix et de subventions) – le pétrole, le gaz naturel, l'électricité, le charbon, l'uranium, les métaux primaires, les produits forestiers et agricoles;
- une alliance nord-américaine pour la défense, avec de plus gros investissements dans les forces armées canadiennes et une capacité accrue de sécurité pour assurer la protection du territoire canadien;
- l'établissement de quatre commissions mixtes spécialisées, chargées de gérer les quatre mécanismes qui précèdent; ces commissions devraient rendre compte aux autorités politiques des deux côtés de la frontière. Le CCCE étudie en ce sens des modèles comme celui de la Commission mixte internationale.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité étaient divisés sur l'opportunité de proposer aux Américains des initiatives générales en matière de sécurité et de commerce. Il va sans dire que M. D'Aquino est un partisan convaincu de cette approche. Richard Harris a déclaré au Comité que le problème de sécurité de l'Amérique du Nord aurait dû être considéré comme une question de protection du périmètre nord-américain plutôt que de protection de la frontière terrestre, ce qui n'est malheureusement plus envisageable. David Bradley partage cet avis et a souligné qu'on a tant investi dans la frontière terrestre que plus personne ne parle de la sécurité du périmètre continental.

D'autres témoins ont dit qu'il est encore temps pour le Canada de réagir plus énergiquement aux craintes des États-Unis pour la sécurité de leur territoire, ce qui lui permettrait – il faut l'espérer – d'obtenir un allègement des mesures américaines. Par exemple, Fred McMahon, directeur du Centre d'études sur la mondialisation du Fraser Institute, a fait valoir que le Canada avait risqué cette sécurité physique et économique en ne s'intéressant pas à l'établissement d'un périmètre de sécurité nord-américain. Selon lui, le Plan d'action en 30 points sur la création d'une frontière efficace est un bon point de départ, mais sa mise en œuvre doit être accélérée et il ne va pas assez loin. À court terme, l'enjeu crucial pour le Canada ne lui semble pas consister à conclure un accord de libre-échange plus complet, mais plutôt à contrer la menace que les problèmes de sécurité posent pour les échanges commerciaux d'aujourd'hui. Les mesures à prendre auraient consisté notamment à mieux s'attaquer à la menace terroriste en modifiant les politiques d'immigration pour les réfugiés et en améliorant le suivi des immigrants actuels[15], ainsi qu'en renforçant la sécurité de la chaîne d'approvisionnement.

Rolf Mirus, directeur du Centre de recherche économique de l'École d'administration de l'Université de l'Alberta, a maintenu que notre intérêt national nous dicte de prendre l'initiative pour assurer et repenser notre relation avec les États-Unis en matière de commerce et de sécurité. Le statu quo n'est pas une solution puisque la fermeture de la frontière et le ralentissement de son passage posent de grands risques pour nous et menacent de décourager les investisseurs étrangers. Dans une atmosphère comme celle-là, l'approche ponctuelle, enjeu par enjeu, n'est peut-être pas praticable. À son avis, nous devrions nous engager à améliorer la sécurité à nos frontières afin que les États-Unis aient confiance en nous, en travaillant de concert avec eux pour améliorer la sécurité des navires et des aéronefs. Il envisage des procédures communes dans un périmètre de sécurité nord-américain et estime en outre que la confiance des États-Unis à notre endroit s'accroîtrait si notre appareil militaire était plus puissant.

Du côté négatif, Donald Barry n'a pas grand espoir à court terme pour un nouveau partenariat de ce genre en matière de sécurité et d'échanges commerciaux, étant donné que l'Administration Bush, fixée qu'elle est sur les questions de sécurité et les enjeux nationaux, ne s'intéresse absolument pas à une approche pareille. Il se demande aussi comment un marché « sécurité contre commerce » seraient pondérés, qui fixerait les conditions et si cela intéresserait le Congrès, puisque Washington donne la priorité à la sécurité alors que nous l'accordons au commerce. Qui plus est, si la coopération s'accroît, elle le fera vraisemblablement dans l'ensemble de l'Amérique du Nord plutôt que seulement entre le Canada et les États-Unis. Le Canada devrait plutôt continuer à accroître ses capacités de sécurité et de défense, puisqu'il est logique que nous le fassions de toute façon et que des mesures comme celles-là peuvent contribuer – modestement, bien sûr – à renverser la perception que les Américains ont

15 Les États-Unis s'inquiètent de l'application de la politique canadienne concernant les réfugiés, parce qu'elle risque de permettre à des terroristes de franchir leur frontière.

de la sécurité au Canada. En outre, et c'est le plus important, nous nous devons de poursuivre les efforts amorcés dans le cadre du Plan d'action sur la création d'une frontière intelligente.

À Washington, le lobbyiste Paul Frazer (Murphy Frazer Selfridge) a insisté sur l'importance de se plier aux « pénibles formalités » de sécurité exigées à la frontière pour apaiser les craintes des États-Unis et faciliter le commerce. Il rejette la solution des « marchés stratégiques » exposée précédemment.

Dans son mémoire au Comité, Jim Stanford (économiste au Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada, TCA-Canada) s'est montré très critique à l'endroit des propositions ou des mesures qui sacrifieraient la capacité du Canada d'établir indépendamment ses politiques d'immigration, de sécurité et d'affaires étrangères pour garantir le passage sans anicroche des voyageurs et des marchandises à la frontière. Comme il n'est pas convaincu que de telles mesures procureraient au Canada un traitement particulier par les autorités américaines, il préconise la poursuite d'une approche privilégiant des mesures logiques et incrémentielles pour accroître l'efficience des échanges commerciaux transfrontaliers.

Le Comité est d'accord avec lui. La réponse au problème frontalier ne consiste pas à concevoir des « marchés stratégiques » pour éliminer les obstacles frontaliers au commerce. On peut vraiment douter que des propositions en ce sens intéresseraient l'Administration Bush; en outre, comme Kathleen Macmillan l'a souligné, il n'est pas certain que les Américains se contenteront des mesures limitant notre souveraineté que nous prendrions pour accroître la sécurité; ils pourraient en effet continuer à imposer des mesures de sécurité de plus en plus rigoureuses à la frontière. En outre, nous tenons à ce que le Canada maintienne sa capacité décisionnelle dans les importants domaines stratégiques mentionnés par Jim Stanford.

Il semblerait plutôt que la solution optimale serait de continuer à travailler dans le cadre du Plan d'action sur la création d'une frontière intelligente, afin d'améliorer la sécurité dans toute l'Amérique du Nord. Il serait bon aussi que nous menions un lobbying énergique afin d'obtenir un assouplissement des nouvelles exigences que les États-Unis envisagent pour le passage de la frontière, puisque leur mise en œuvre sous leur forme actuelle nuirait aux intérêts économiques des deux côtés du 49^{e} parallèle. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que les gouvernements du Canada et des États-Unis intensifient leurs efforts pour s'assurer que, lors de la mise en place de mesures de sécurité canadiennes et américaines, les conséquences sur le commerce bilatéral et les investissements soient prises en considération.

RESTREINDRE L'UTILISATION DES RECOURS COMMERCIAUX

L'imposition continuelle de recours commerciaux (droits antidumping et compensateurs) aux producteurs canadiens est un autre obstacle crucial à l'obtention d'un accès garanti au marché américain. Même si une écrasante majorité des échanges commerciaux nord-américains se font sans problèmes ni répercussions négatives, sauf des difficultés de passage de la frontière – d'ailleurs, plus de 95 p. 100 des exportations canadiennes aux États-Unis ne semble pas poser de problème pour le moment – il est indéniable que des irritants et des différends semblent parfois définir notre relation bilatérale. Dans plusieurs secteurs d'activité clés (p. ex. celui du bois d'œuvre résineux et celui des produits agricoles), le Canada est fréquemment frappé de recours commerciaux, puisque les États-Unis tentent périodiquement de modifier leur législation sur les recours commerciaux intérieurs afin de protéger leurs producteurs.

Qui plus est, l'incidence des activités protectionnistes des États-Unis pourrait s'accroître si leur économie se détériore encore. Lorsqu'il a comparu devant le Comité, Richard Harris a dit s'inquiéter du degré actuel de protectionnisme américain, de ce qu'il a décrit comme étant l'attitude tournée sur eux-mêmes de nos voisins et d'un risque d'abandon de leur programme multilatéral par une Administration, d'après Harris, tout à fait disposée à se concilier les intérêts protectionnistes.

Le Comité partage les frustrations des Canadiens à l'égard de ces luttes commerciales constantes, telles que les 11 contestations de la Commission canadienne du blé et les nombreux conflits sur le bois d'œuvre, et il s'inquiète des honoraires juridiques faramineux – 800 millions de dollars pour le dossier du bois d'œuvre résineux à Washington depuis 1986, 200 millions de dollars américains pour défendre ce même dossier devant l'OMC et 10 millions de dollars pour le dossier actuel de la Commission canadienne du blé - que les entreprises canadiennes ont dû payer pour se défendre. Nous sommes fermement convaincus qu'en prenant constamment de tels recours dans certains secteurs, les producteurs américains ne respectent pas l'esprit – à tout le moins – de l'accord de libre-échange en vigueur.

A. ALE : objectif raté

Les différends et les irritants commerciaux tendent à résulter de l'imposition de mesures protectionnistes par des pays désireux de protéger leurs propres industries de la concurrence internationale. Les négociateurs de l'ALE avaient pour but de prévenir ce protectionnisme et d'éliminer les mesures protectionnistes existantes, car elles ne semblent absolument pas compatibles avec le libre-échange. En principe, il ne devrait plus exister de mesures protectionnistes dans les échanges commerciaux entre le Canada, le Mexique et les États-Unis.

Le fait est, d'ailleurs, que la principale raison pour laquelle le Canada avait entamé des négociations en vue de conclure l'ALE était, comme John Helliwell (professeur au Département d'économique de l'Université de la Colombie-Britannique) l'a rappelé au Comité, d'obtenir plus facilement accès au marché américain et d'être moins exposé à la menace de recours commerciaux par nos voisins. Avant l'entrée en vigueur de l'ALE, les intérêts privés et gouvernementaux américains tentaient de plus en plus de faire obstacle aux importations canadiennes en invoquant leurs lois prévoyant des recours commerciaux. Dans la décennie qui a précédé la mise en œuvre de l'ALE, par exemple, les États-Unis avaient lancé contre le Canada une trentaine d'enquêtes commerciales sur d'importantes exportations comme celles de bois d'œuvre résineux, de porc, de potasse et de produits du poisson. Il faut aussi mentionner qu'à l'époque où l'ALE a été négocié, il n'existait pas de mécanisme efficace pour le règlement des différends à l'échelle internationale comme c'est actuellement le cas avec l'OMC.

La principale stratégie que le Canada a employée pour s'assurer l'accès au marché américain a consisté à tenter d'obtenir une exemption de l'application de droits antidumping et compensateurs. (On impose généralement des droits antidumping quand on veut démontrer qu'un concurrent étranger a vendu des produits sur un marché donné (p. ex. américain) à des prix inférieurs à leur coût de revient ou inférieurs aux prix comparables sur son marché intérieur (p. ex. le marché canadien). Les gouvernements imposent des droits compensateurs aux pays exportateurs pour compenser ce qu'ils considèrent comme des subventions à la production dans ces pays.)

Les négociateurs américains de l'ALE ont carrément rejeté la proposition d'exemption des droits antidumping et compensateurs, parce qu'ils étaient convaincus que les produits canadiens étaient subventionnés et que les producteurs américains avaient besoin de la protection de leurs lois prévoyant ces deux types de droits. Les négociateurs canadiens ont réagi en proposant l'introduction d'une loi nord-américaine sur la concurrence qui remplacerait les dispositions prévoyant des droits antidumping, avec la négociation d'une définition commune de la notion de subventions et d'un code régissant leur octroi, afin de réduire considérablement le recours à des droits compensateurs. Ces propositions n'ont toutefois pas abouti, parce que les Américains ont refusé d'aller au-delà des règles du GATT en vigueur à l'époque et tenu à conserver

leurs lois sur les recours commerciaux. En bout de ligne, ils ne voulaient absolument pas qu'un nouvel ensemble de lois internationales supplante les lois américaines.

Pour résoudre l'impasse des négociations qui s'est ensuivie, les Américains ont proposé comme solution provisoire que le contrôle judiciaire des droits antidumping et compensateurs – confié à l'époque à des tribunaux américains – soit remplacé par des examens que mèneraient des groupes binationaux composés de spécialistes des échanges commerciaux des deux pays. L'article 1906 de l'ALE, qui concrétise cette solution, stipule que le système des comités binationaux serait une mesure temporaire (pour cinq à sept ans), jusqu'à l'adoption de nouveaux régimes communs de droits antidumping et compensateurs. De plus, l'article 1907 précise que les parties devaient charger un groupe de travail d'élaborer des règles et des disciplines plus efficaces au sujet des subventions gouvernementales et des politiques de prix inéquitables pour les échanges transfrontières.

Aucune de ces solutions de rechange n'a été mise en vigueur, puisque le système existant de groupes binationaux est devenu un mécanisme permanent de l'ALENA (chapitre 19). En outre, le groupe de travail prévu à l'article 1907 de l'ALE n'a jamais vu le jour, étant donné qu'il a été entendu que les règles sur le dumping et les subventions seraient établies dans le contexte de l'Uruguay Round des négociations du GATT[16] et que les parties ont plutôt décidé de tenir régulièrement des consultations générales sur un nouveau régime de droits antidumping et compensateurs. Dans certains milieux, toutefois, le maintien du statu quo a été considéré comme une grande victoire pour le Canada compte tenu des craintes des Américains pour leur souveraineté, qui avaient amené le Congrès à exercer d'énormes pressions dans l'espoir de faire perdre de l'importance au mécanisme prévu au Chapitre 19 ou de le faire disparaître complètement[17].

Au bout du compte, ni le Canada ni le Mexique n'ont obtenu les exemptions des lois américaines sur les droits antidumping et compensateurs qu'ils voulaient, comme en attestent les droits punitifs sur les exportations canadiennes de bois d'œuvre résineux. Ils n'ont pas non plus atteint leur objectif d'établir un ensemble de lois uniformes sur les échanges commerciaux. Comme plusieurs témoins l'ont souligné, le libre-échange avec les États-Unis n'a pas donné aux Canadiens l'accès garanti au marché américain qu'ils voulaient obtenir. Chaque pays peut se prévaloir de ses lois pour imposer des droits compensateurs et antidumping comme il lui semble bon et modifier ses lois sur les recours commerciaux lorsqu'il le juge approprié[18].

---

16 À la fin, l'Uruguay Round n'a pas abouti aux changements espérés des régimes de droits antidumping et compensateurs existants.

17 Gilbert R. Winham, « Dispute Settlement in NAFTA and the FTA », dans Steven Globerman et Michael Walker, éd., Assessing NAFTA: A Trinational Analysis, The Fraser Institute, Vancouver, 1993, p. 270.

18 En fait, les É.-U. ont agi ainsi peu de temps après avoir perdu une contestation devant l'OMC concernant la fixation du prix du bois d'œuvre résineux et les politiques d'allocation des droits de coupe.

Les parties à l'ALE et à l'ALENA ont dû se contenter d'obtenir l'accès à des mécanismes de règlement des différends qui évaluent l'application de la législation commerciale des pays signataires. Le seul recours du Canada consiste donc à s'assurer que les lois américaines sur les recours commerciaux sont appliquées correctement. Les mécanismes de règlement des différends sont analysés dans le chapitre suivant du rapport.

B. Étude des solutions nord-américaines

Il faut se demander si les États-Unis renonceront jamais à leur droit de se prévaloir des recours commerciaux que sont les droits compensateurs et antidumping, dans le contexte des échanges internes régis par l'ALENA. Compte tenu du rôle central que ces instruments jouent dans la politique commerciale américaine et de l'énergie avec laquelle nos voisins se sont battus pour les conserver dans les pourparlers commerciaux, il est bien difficile d'imaginer qu'ils renonceront complètement à cette possibilité d'imposer des tarifs et autres droits compensateurs. L'ancien ministre du Commerce international Roy MacLaren a d'ailleurs souligné que rien ne les incite actuellement à ne plus pratiquer de recours commerciaux. Lawrence Herman (avocat-conseil chez Cassels, Brock & Blackwell, LLP) a fait remarquer que leurs recours commerciaux vigoureux sont considérés par les Américains comme « un article de foi » indispensable pour contrer ce qu'ils considèrent comme des pratiques commerciales étrangères déloyales.

Cet avis n'est toutefois pas unanime, puisqu'une observatrice de l'intégration de l'économie nord-américaine a maintenu que les Américains « pourraient être réceptifs, dans le contexte d'un objectif d'ensemble d'assurer la sécurité économique de l'Amérique du Nord »[19]. Thomas d'Aquino a déclaré quant à lui qu'il n'y a pas de place pour les recours commerciaux dans notre relation bilatérale. Selon lui, la meilleure façon d'attirer l'attention des Américains sur ces recours consisterait à leur proposer un « marché stratégique » grâce auquel nous pourrions obtenir la suppression des recours commerciaux que nous n'avons pas obtenue il y a quinze ans.

M. MacLaren a toutefois rejeté catégoriquement cette possibilité, en soulignant que le Congrès des États-Unis ne s'est jamais montré le moindrement disposé à se départir de l'arsenal de recours commerciaux dont il dispose. Il tient plutôt à ce que le Canada continue à se concentrer sur les négociations multilatérales actuelles.

Ces modifications de leur législation sur les recours commerciaux visaient à neutraliser les aspects les plus controversés de la décision que le groupe binational avait rendue en faveur du Canada.

19 Wendy Dobson, *Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action*, The Border Papers, Institut C.D. Howe, Commentary Number 162, avril 2002, p. 21.

Pour sa part, l'honorable Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international, a déclaré au Comité que nous devions être bien décidés à faire en sorte que la pratique des recours commerciaux soit compatible avec l'intégration croissante de l'espace économique commun de l'Amérique du Nord. Il a donné l'exemple de l'industrie de l'acier, dans laquelle les recours commerciaux ont eu un effet contraire aux attentes.

Le Comité estime toutefois qu'on ne peut pas faire grand-chose pour l'ensemble de l'économie, dans le contexte de l'ALENA, afin de remédier au problème. À court terme, il est illusoire de penser qu'il serait possible d'établir un régime nord-américain commun de droits antidumping et compensateurs. En outre, l'approche du « marché stratégique » avancée plus haut n'est guère prometteuse, puisque les États-Unis ne sont pas susceptibles de se priver de la possibilité d'invoquer leurs lois nationales prévoyant des recours commerciaux. La suggestion du Conseil canadien des chefs d'entreprise de proposer des mesures canadiennes en échange d'un allègement des recours commerciaux et de négocier avec les Américains un pacte intégral de sécurité des ressources destiné à régler une fois pour toutes les épineux problèmes du prix des ressources et des subventions n'a guère de chances d'être réalisable, sans compter qu'un pacte pareil éroderait exagérément notre souveraineté. Comme John Helliwell l'a dit au Comité à Vancouver, il est dangereux d'aller plus loin dans la voie de l'intégration simplement parce que le Canada n'a pas obtenu ce qu'il cherchait dans ses tentatives antérieures en ce sens.

Une option qu'il vaudrait la peine d'étudier – plusieurs témoins l'ont déclaré – serait l'application d'ententes sectorielles bilatérales sur les tarifs (p. ex. dans le secteur de l'acier) pour « désamorcer » les recours commerciaux dans les secteurs d'activité économique envisagés. Lawrence Herman a dit au Comité que les trois gouvernements nationaux des pays de l'ALENA avaient convenu d'entamer des discussions préliminaires en vue de l'adoption d'un ensemble éventuel de règles commerciales applicables à l'industrie sidérurgique. Selon lui, cette approche devrait être encouragée, puisqu'elle pourrait mener à la suppression des irritants commerciaux et des recours privés dans ce secteur. Lors des rencontres qu'il a eues au début de février avec le Secrétaire au Commerce des États-Unis, Don Evans, M. Pettigrew a soulevé la possibilité de limiter la capacité de chaque pays d'imposer des droits antidumping ou compensateurs dans leurs différends commerciaux au sujet d'une industrie aussi hautement intégrée que celle de l'acier. Kathleen Macmillan, elle, est convaincue des possibilités d'appliquer une entente sur l'acier à d'autres secteurs de l'économie, plus particulièrement à l'agriculture. Séduit par tous ces arguments, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que le Canada et les États-Unis entreprennent des négociations pour limiter substantiellement l'application des recours commerciaux (droits antidumping et compensateurs et autres mécanismes de protection) dans les secteurs économiques (p. ex. l'acier) où les producteurs seraient en faveur de telles négociations.

C. Chercher un déblocage à l'OMC

Le Canada devrait aussi s'acharner à faire débloquer le dossier des recours commerciaux à l'OMC. Comme Jon Johnson (associé, Goodmans LLP) l'a dit au Comité, l'avantage de l'OMC est qu'elle a une définition de la notion de « subvention » ainsi que des règles rigoureuses sur l'imposition de droits antidumping et compensateurs. Il estime donc que c'est elle qui représente notre meilleure chance de contrer les lois américaines sur les recours commerciaux.

D'après Gilbert Gagné (professeur au Département d'études politiques de l'Université Bishop), la solution consiste a) à préciser les dispositions existantes de l'OMC définissant les notions de subvention et de dumping et b) à resserrer les conditions auxquelles l'OMC autorise l'imposition de droits antidumping et compensateurs. Il a fait valoir que les Américains lançaient souvent des enquêtes débouchant sur des recours commerciaux même sans preuves probantes de l'existence de subventions, de dumping ou de préjudice, ce qui contraint l'autre partie à accepter des « compromis » pour éviter des poursuites coûteuses et conserver son accès au marché. Le Canada devrait continuer à insister sur le fait que l'OMC exige des preuves suffisantes plus solides pour qu'on puisse lancer des enquêtes menant à des recours du genre.

À Washington, William Lash III a aussi pressé le Canada d'obtenir une réforme des subventions à l'OMC. Il a soutenu que le fait d'instruire et réinstruire toujours les mêmes causes, comme dans le cas du bois d'œuvre, va à l'encontre du but recherché et qu'une réforme de l'OMC réglerait le problème une fois pour toutes.

Le Comité a aussi entendu des témoins déclarer que l'abus des droits antidumping est devenu un problème de plus en plus critique pour le système des échanges commerciaux internationaux, étant donné qu'un nombre croissant de pays ont mis en œuvre leur propre législation antidumping. Le hic, c'est que ces pays (largement en développement) n'ont pas tous interprété de la même manière les règles de l'OMC (c'est-à-dire l'Accord antidumping de 1995) et qu'il en a résulté des différends. On estime donc qu'il faut accorder la priorité de toute urgence à des démarches privilégiant une clarté et une ouverture accrue des règles antidumping.

Ces questions figurent au programme de la ronde actuelle de négociations à l'OMC et font aussi activement l'objet de discussions aux pourparlers sur la ZLEA. En novembre 2001, les membres de l'OMC ont convenu d'entreprendre des négociations afin de clarifier et d'améliorer les disciplines prévues à l'Accord antidumping et à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, tout en préservant les concepts, les principes et l'efficacité de base de ces instruments. Claude Carrière, directeur général du Bureau de la politique commerciale au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, a informé le Comité que le Groupe de négociation des règles de l'OMC envisageait des moyens de réduire les abus dans l'application des lois sur les recours commerciaux et d'imposer des exigences plus rigoureuses avant qu'on ne puisse amorcer des enquêtes débouchant sur des droits antidumping et compensateurs. D'après lui, le Canada s'est fixé l'objectif de restreindre l'usage abusif des mesures antidumping et compensatoires que les États-Unis et d'autres pays prennent à son endroit. À cette fin, il s'efforce de faire élever le seuil actuel de 25 p. 100 de participation des secteurs d'activité aux pétitions réclamant des droits antidumping ou compensateurs.

Certains témoins ont insisté sur l'incertitude d'obtenir les changements nécessaires au cycle de Doha de l'OMC. Rolf Mirus et Donald Barry ont souligné que les perspectives de succès au cycle de Doha ne sont pas bonnes, puisqu'on n'a pas encore réalisé de progrès tangibles sur les questions agricoles. Il faudrait que les Européens fassent des concessions dans ce domaine, et M. Barry a déclaré que ce serait possible puisque l'expansion de l'UE les force à se pencher sur leurs propres politiques de soutien de l'agriculture. Le Ministre Pettigrew a toutefois prévenu le Comité de ne pas avoir de trop grandes attentes quant aux progrès qui pourraient être réalisés à l'OMC sur la question des recours commerciaux.

Nonobstant cette incertitude dans le contexte des négociations, le Comité est très conscient du besoin de refondre les dispositions de l'OMC sur les recours commerciaux afin de contrer les abus protectionnistes croissants. Avec la réforme agricole, la restriction de ces recours doit être considérée comme l'objectif le plus critique du Canada pour la ronde de négociations actuelle à l'OMC. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le Gouvernement du Canada cherche en priorité, lors du cycle de Doha des négociations commerciales de l'OMC, à conclure un accord afin :

a) de clarifier et améliorer les dispositions actuelles sur les définitions des notions de subvention et de dumping;

b) de renforcer les dispositions en vigueur sur l'utilisation des recours commerciaux (p. ex., droits antidumping et compensateurs et autres mesures) afin d'empêcher les abus protectionnistes; et

c) d'éviter les conflits commerciaux continentaux.

AMÉLIORER LES MÉCANISMES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Comme il s'est révélé impossible jusqu'à présent d'éliminer la menace du protectionnisme américain, il est important pour un pays aussi largement exposé au grand marché américain que le Canada d'avoir accès à un mécanisme de règlement des différends à la fois complet et efficace, de façon à pouvoir régler directement, équitablement et rapidement les cas de protectionnisme unilatéral les plus difficiles et les plus dommageables. Le Canada avait d'ailleurs entamé les négociations qui ont mené à l'ALE dans l'intention d'obtenir un système de règlement des différends obligatoire et basé sur des règles, qui régirait la mise en œuvre de l'Accord et serait pour lui un moyen sûr de contester les mesures protectionnistes des États-Unis, sans devoir subir l'influence de puissants intérêts américains dans ce contexte.

Malheureusement, le système de règlement des différends qu'il a obtenu dans le cadre des accords nord-américains de libre-échange n'est que partiellement basé sur des règles, dont certaines prêtent le flanc à la possibilité d'interventions politiques, de sorte que le Canada (et maintenant le Mexique, dans le cadre de l'ALENA) sont toujours exposés aux effets néfastes des décisions politiques et de la puissance de ses voisins américains.

Bien que le système des groupes binationaux du Chapitre 19 (nous y reviendrons plus loin) soit à bien des égards un système de règlement des différends basé sur des règles, il est fondé sur une combinaison hybride de lois, à savoir les lois intérieures sur les droits antidumping et compensateurs des trois pays signataires. Les règles tendent à fonctionner la plupart du temps, mais des différends hautement politisés mettant en cause de gros intérêts économiques (p. ex. celui du bois d'œuvre résineux) continuent de faire la preuve des lacunes du système du Chapitre 19 et de son inévitable vulnérabilité aux pressions politiques.

Les principales dispositions de l'ALENA concernant le règlement des différends comprennent le processus des groupes binationaux du Chapitre 19 pour l'examen des mesures antidumping et compensatrices; les procédures de règlement des différends entre deux États du Chapitre 20, qui visent toutes les questions autres que celles qui sont traitées dans les chapitres 19 et 11; et le mécanisme investisseurs-États du Chapitre 11, qui permet à des investisseurs étrangers d'intenter une action contre un pays où ils ont investi. Ces trois types de mécanisme de règlement des différends seront décrits en détail plus loin.

Dans les cas où leurs droits et leurs obligations dans le cadre de l'OMC sont en jeu, les parties à l'ALENA ont aussi la possibilité d'avoir recours à la procédure de règlement des différends de l'Organisation plutôt qu'à celle de l'ALENA lui-même. Comme nous l'avons déjà précisé, l'OMC est désormais « l'instance de prédilection » pour le règlement des différends. Par exemple, Son Excellence Paul Cellucci a signalé que les États-Unis ont tendance à régler leurs différends commerciaux au moyen de traités multilatéraux à l'intérieur du cadre commercial international de l'OMC et que ces traités font mieux que leurs lois commerciales.

Le Comité a déjà fait savoir qu'il était mécontent du régime de règlement des différends prévu à l'ALENA. Les différends nord-américains se règlent de plus en plus en Suisse. Il serait certainement avantageux, tant pour le Canada que pour les États-Unis d'améliorer le régime actuel pour le rendre plus rapide et plus efficace.

A. Règlement des différends conformément au Chapitre 19 de l'ALENA

Avant la conclusion de l'ALE, les différends sur des droits antidumping et compensateurs imposés par les États-Unis étaient tranchés par des organismes américains, de sorte que le seul mécanisme interne d'appel consistait à réclamer un contrôle judiciaire des décisions gouvernementales par les tribunaux américains. L'ALE, puis le Chapitre 19 de l'ALENA ont établi un système d'examen par des groupes spéciaux binationaux qui a remplacé le contrôle judiciaire des décisions sur les affaires d'imposition de droits antidumping et compensateurs. Les deux accords ont fixé les procédures de formation de ces groupes spéciaux, les délais pour rendre une décision et les conséquences dans les cas où les parties ne se conformeraient pas à ces décisions. Donald McRae, professeur de droit commercial et de droit des affaires à l'Université d'Ottawa, a qualifié la procédure d'examen par les groupes spéciaux du Chapitre 19 d'important progrès comparativement au système existant avant l'ALE.

D'après Jon Johnson et Michael Kergin (ambassadeur du Canada aux États-Unis), le système de règlement des différends de l'ALE était aussi un grand pas en avant comparativement à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Le GATT ne prévoyait aucun mécanisme de règlement des différends et la partie perdante pouvait bloquer l'adoption des rapports, ce que l'ALE ne permet pas.

Le fait que les groupes spéciaux binationaux ne créent ni n'appliquent de nouvelles dispositions légales pas plus qu'ils n'appliquent des règles juridiques fondamentales en cas de droits antidumping ou compensateurs est un aspect fondamental du système de règlement des différends du Chapitre 19[20] : ils ne font que se pencher sur l'application des lois intérieures du pays importateur pour s'assurer qu'elle est correcte. C'est ainsi que, dans le cas des mesures américaines prises contre une politique canadienne, le groupe binational chargé du règlement du différend étudie les mesures prises par les organismes gouvernementaux américains seulement pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec le droit commercial intérieur des États-Unis. Le processus d'examen par les groupes spéciaux binationaux du Chapitre 19 de l'ALENA est donc extrêmement limité puisqu'il consiste simplement à faire en sorte que les lois commerciales intérieures de chaque pays soient appliquées correctement, plutôt qu'à établir ses propres critères.

Ce système de groupes spéciaux binationaux a soulevé de nombreux commentaires; il a même été un facteur clé dans plusieurs grands différends, notamment sur le bois d'œuvre résineux et sur l'acier. Plus de 80 p. 100 des différends dans le cadre de l'ALENA ont porté sur l'imposition de droits antidumping et compensateurs, de sorte qu'ils tombaient sous le coup du Chapitre 19.

Dans quelle mesure le processus d'examen par les groupes spéciaux binationaux du Chapitre 19 a-t-il été un succès? Selon Gilbert Gagné, qui a beaucoup écrit sur ces questions, même si l'application des dispositions du Chapitre 19 a eu des avantages, « les problèmes fondamentaux se sont poursuivis et se sont tous révélés extrêmement néfastes pour les intérêts commerciaux canadiens. Ces problèmes sont liés au caractère limité des dispositions de l'ALE/ALENA, aux difficultés et aux délais constatés dans l'application du processus d'examen par les groupes spéciaux, à la persistance des aspects les plus perturbateurs des lois et des pratiques commerciales américaines, y compris la possibilité pour les Américains de les modifier de façon restrictive, à la persistance aussi des tactiques de harcèlement américaines, qui forcent leurs vis-à-vis à accepter des « compromis » pour éviter d'autres poursuites et enfin à l'attitude des États-Unis centrés sur leurs intérêts nationaux et faisant fi des règles commerciales internationales »[21].

---

20 Comme nous l'avons déjà précisé, il n'existe pas de telles règles.

21 Gilbert Gagné, « North American Free Trade, Canada, And US Trade Remedies: An Assessment After Ten Years », *The World Economy*, janvier 2000, p. 90.

Lawrence Herman a soutenu que la lacune fondamentale du système de règlement des différends de l'ALENA est que les groupes spéciaux sont éphémères, de sorte qu'il n'existe aucune institution permanente d'arbitrage ou de règlement des différends dans le cadre de l'ALENA. Il a donc proposé la création d'un tribunal permanent de l'ALENA qui ne modifierait pas la compétence des groupes spéciaux binationaux, mais mettrait en place un groupe de juges permanents. Ce tribunal pourrait instruire toutes les affaires fondées sur les chapitres 19, 20 et 11. Le Comité estime toutefois que la création d'un tribunal nord-américain permanent du commerce et de l'investissement, chargé de trancher les différends commerciaux, serait une moins bonne solution qu'une percée à l'OMC (voir plus loin).

Sharon Bomer-Laurentsen (sous-représentante américaine adjointe au commerce pour l'agriculture) convient de la nécessité de donner plus de vigueur à la procédure prévue au Chapitre 19. Il faut que les groupes spéciaux rendent leurs décisions plus rapidement et plus efficacement.

D'autres critiques du système de règlement des différends ont été favorables, particulièrement en ce qui concerne les affaires moins médiatisées. Une étude récente fait d'ailleurs valoir que le Chapitre 19 « a réussi à freiner ce que les Canadiens considèrent comme une application trop zélée des lois sur les droits antidumping et compensateurs par les autorités américaines »[22]. Son auteur, Patrick Macrory, a souligné que « à part le bois d'œuvre résineux, seulement six produits canadiens sont actuellement frappés d'ordonnances imposant des droits antidumping ou compensateurs et, dans la plupart des cas, le volume des échanges commerciaux en cause est minime et le taux actuel des droits peu élevé »[23]. Il précise aussi que, à la suite de la mise en œuvre de l'ALENA, « les importations du Canada et du Mexique ont fait l'objet de bien moins d'enquêtes et d'ordonnances que celles des autres parties du monde, peut-être en raison de l'intégration accrue de l'économie de ces deux pays avec celle des États-Unis »[24]. L'auteur d'une étude antérieure avait aussi conclu que le processus des groupes spéciaux binationaux chargés d'instruire les appels des recours commerciaux américains et canadiens avait « relativement bien » fonctionné et que les décisions finales avaient été rendues beaucoup plus vite que celles du Tribunal de commerce international des États-Unis[25].

---

22 Patrick Macrory, « NAFTA Chapter 19: A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution », *C.D.Howe Institute Commentary*, Toronto, 2002.

23 *Ibid.*, p. 2.

24 *Ibid.*

25 William J. Davey, *Pine & Swine: Canada-United States Trade Dispute Settlement – The FTA Experience And Nafta Prospects*, Centre de droit et de politique commerciale, 1996, p. 286-287.

Fred McMahon a largement déclaré la même chose au Comité : les accords de libre-échange que le Canada a conclus avec les États-Unis ont réduit les irritants commerciaux, l'Europe et le Japon ont écopé de plus de recours commerciaux américains que le Canada, et le Canada a obtenu de bons résultats devant les groupes spéciaux constitués en vertu de l'ALE et de l'ALENA. Jon Johnson a conclu que le processus des groupes spéciaux binationaux a été très utile et que ces groupes se sont montrés objectifs. Peter Clark a souligné que le Canada s'est bien tiré d'affaire au début de l'application du système de règlement des différends du Chapitre 19, mais qu'il n'y a guère d'activité à cet égard à l'heure actuelle. Claude Carrière estimait aussi que la fiche canadienne était bonne pour les affaires tranchées en vertu du Chapitre 19.

Malgré ces lacunes, plusieurs témoins ont affirmé qu'il est important de maintenir à tout le moins le processus du Chapitre 19 pour les échanges commerciaux sous le régime de l'ALENA dans le cadre des négociations pour la création de la ZLEA. Par exemple, Gilbert Gagné a souligné que, même si les Américains pouvaient s'opposer à cette approche compte tenu du caractère exécutoire des décisions des groupes spéciaux de l'ALENA, l'inclusion de mécanismes analogues à celui du Chapitre 19 devrait être considérée comme une exigence minimale pour le Canada. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que, durant les négociations sur la ZLEA et sur l'établissement d'un régime efficace de règlement des différends hémisphériques, le gouvernement fédéral tente de conserver, au minimum, la possibilité de se prévaloir du processus de règlement des différends au Chapitre 19 de l'ALENA pour les échanges commerciaux réalisés dans le cadre de l'ALENA.

B. Règlement des différends fondé sur le Chapitre 20

Le Chapitre 20 de l'ALENA porte sur le système de règlement des différends servant à l'interprétation générale de cet accord. Malheureusement, la procédure qu'il établit n'est pas un mécanisme efficace pour régler des différends, de sorte qu'on n'y a eu recours que trois fois depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA. Plusieurs témoins ont d'ailleurs déclaré que le Chapitre 20 est utile seulement dans les rares cas où les différends ne peuvent pas être soumis à l'OMC, parce qu'ils ne portent que sur les droits et obligations prévus exclusivement par l'ALENA.

Les améliorations à envisager sont l'accélération de la sélection des membres des groupes visés, le soutien institutionnel accru du processus de l'ALENA, la mise en œuvre d'un processus d'appel efficace et un changement du caractère des décisions du Chapitre 20 pour les rendre exécutoires. Néanmoins, comme Donald McRae l'a signalé, modifier la procédure prévue au Chapitre 20 ne la rendrait guère plus intéressante pour les parties.

Le Chapitre 20 souffre particulièrement d'une grosse lacune attribuable au fait que ses mécanismes de règlement des différends ne lient pas les parties en cause. Un mécanisme de règlement des différends peut largement contribuer à empêcher de nouveaux différends de se produire, à condition cependant que les parties soient convaincues que les décisions seront respectées.

Quand un différend se concrétise, la première étape est celle des consultations entre les parties. Si ces consultations ne leur permettent pas de régler le différend, la Commission de l'ALENA, un organisme politique composé de représentants de chaque partie au niveau ministériel (ou de leurs délégués) se réunit. C'est à ce stade que la diplomatie et les négociations basées sur la puissance respective des parties peuvent faire dérailler l'approche fondée sur les règles du système. Si la Commission de l'ALENA est également incapable de régler le différend les parties peuvent réclamer la formation d'un groupe arbitral spécial composé d'experts indépendants des échanges commerciaux de chaque pays qui entend les deux parties, puis produit un rapport assorti de recommandations ne liant pas automatiquement celles-ci. La nature même du processus fait que la décision finale sur le règlement des différends relève des parties elles-mêmes, et que la diplomatie et les pressions politiques risquent d'influer sur elles. Il n'y a pas de mécanisme d'appel de ces décisions.

Il est important de souligner ici que la procédure de règlement des différends de l'OMC n'accuse pas de telles lacunes. Les membres des groupes chargés de trancher les différends de l'Organisation doivent être des citoyens de pays tiers, et leur sélection est meilleure; en outre, il n'y a pas à l'OMC d'équivalent de la créature politique qu'est la Commission de l'ALENA et l'Organisation bénéficie du soutien institutionnel nécessaire, sans compter que sa procédure d'appel est meilleure que celle de l'arbitrage spécial de l'ALENA, que son système de règlement des différends est plus transparent et que les rapports des groupes d'examen lient les parties. Il est difficile de qualifier le système de règlement des différends du Chapitre 20 d'efficace s'il n'a pas la capacité de régler effectivement les différends.

C. Percer à l'OMC

L'Accord sur le règlement des différends (ARD) de l'OMC prévoit un processus multilatéral basé sur des règles qui est le meilleur que nous ayons eu en droit international depuis des siècles, selon Lawrence Herman. Ce processus est généralement considéré comme équitable et efficace pour régler les différends entre les membres de l'OMC. Il prévoit dans un premier temps des consultations ayant pour but d'obtenir le règlement du différend; si les consultations achoppent, un groupe spécial est chargé de se prononcer sur la question de savoir si un membre de l'OMC ne s'est pas conformé aux obligations que l'Organisation lui impose. La décision de ces groupes spéciaux peut être portée en appel devant l'Organe d'appel permanent de l'OMC.

Le système de règlement des différends commerciaux de l'OMC est le fruit des négociations de l'Uruguay Round, au milieu des années 1990; plusieurs de ses caractéristiques font qu'il est supérieur au mécanisme de règlement des différends de l'ALENA qui était déjà en place à l'époque. Des témoins ont fait valoir que l'OMC prévoit des règles beaucoup plus équitables, pour le règlement des différends, que n'importe quel accord commercial bilatéral ou régional et qu'elle est actuellement le meilleur espoir du Canada de composer avec l'application des lois américaines sur les recours commerciaux. Il est déjà clair que les pays membres de l'ALENA ont de plus en plus tendance à se prévaloir de la procédure de l'OMC plutôt que de celle du Chapitre 19. Donald McRae a d'ailleurs souligné qu'on invoque moins souvent le Chapitre 19 dans le contexte de l'ALENA qu'on ne le faisait dans celui de l'ALE.

Jon Johnson a donné au Comité des renseignements utiles sur les principales caractéristiques du système de l'OMC. Le plus important, c'est que le processus de règlement des différends de l'OMC confronte les recours commerciaux pris par des pays à leurs propres règles sur l'imposition de droits antidumping et compensateurs. L'Accord de l'OMC sur l'antidumping établit un code antidumping et l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC contient une définition de la notion de « subvention ». Qui plus est, la partie perdante ne peut plus empêcher l'adoption d'un rapport et la sélection des membres des groupes spéciaux se fait rapidement. Contrairement aux groupes spéciaux de l'ALENA, ceux qui sont formés à l'OMC peuvent se prévaloir des services d'un secrétariat et obtenir énormément de soutien institutionnel. L'OMC a aussi un organe d'appel permanent; selon M. Johnson, tout cela a largement accru l'uniformité de l'application des règles de droit à l'OMC.

Il est donc logique que la façon optimale de faire progresser le dossier du règlement des différends consiste à améliorer le système de règlement des différends de l'OMC. M. Johnson a d'ailleurs déclaré au Comité qu'on ne peut vraiment rien reprocher d'important à la structure fondamentale du système, puisque la plupart des propositions de réforme portent sur le fonctionnement technique du mécanisme de règlement des différends.

Une question cruciale reste pourtant entière, celle du non-respect des décisions des groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel à la fin du processus de l'OMC. Quand un membre de l'OMC est considéré comme ayant manqué à ses obligations envers l'Organisation, on lui accorde un délai raisonnable pour s'y conformer. À défaut, il peut écoper de mesures de représailles de la partie plaignante, ou encore souhaiter lui accorder un dédommagement (p. ex. une libéralisation des échanges dans un autre secteur d'activité) pour lui donner temporairement satisfaction avant de se conformer à ses obligations.

Claude Carrière a souligné que les représailles sont des armes pour le moins grossières dont l'efficacité n'a pas été démontrée. Il a toutefois fait remarquer que le Gouvernement du Canada n'a pas encore trouvé de solutions de rechange pratiques.

Richard Ouellet (professeur adjoint à la Faculté de droit de l'Université Laval) et Armand de Mestral (professeur à la Faculté de droit de l'Université McGill) ont tous deux soutenu qu'il est de plus en plus difficile de faire exécuter les décisions portant règlement de différends. En effet, il y a maintenant plusieurs étapes à franchir avant que les parties ne puissent s'entendre sur leur application. Dans le cas du différend canado-américain sur les périodiques, Gilbert Gagné a déclaré que les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel de l'OMC ne donnent que très peu d'indications sur la latitude dont un pays dispose pour atteindre les objectifs des programmes invalidés. Dans des cas comme celui-là, les pressions politiques sont devenues plus importantes qu'on ne le prévoyait au départ. Tant M. Ouellet que M. de Mestral[26] se sont dits d'avis qu'il serait de loin préférable de confier à une institution quasi judiciaire la responsabilité de régler les différends, plutôt que de laisser s'exercer des pressions politiques et économiques dans ces situations.

Le Canada devrait être un des leaders du changement des mécanismes actuels de règlement des différends (tant de l'OMC que du Chapitre 19 de l'ALENA), afin d'obtenir un règlement plus harmonieux des différends avec un minimum de frictions politiques. Il a d'ailleurs avancé des propositions en ce sens.

---

26 D'après de Mestral, la Commission mixte internationale (CMI) n'est pas la solution. Bien qu'elle soit très efficace pour produire des rapports, des faits et des recommandations, elle ne rend pas de décisions finales. À son avis, les citoyens et les entreprises devraient être capables de saisir les tribunaux de leur pays de ces questions.

Parmi les autres défauts du mécanisme de règlement des différends de l'OMC qui ont été signalées au Comité, citons le besoin d'en accroître la transparence, de raccourcir les délais afin d'accélérer le règlement, de passer à une liste fixe semi-permanente de membres des groupes spéciaux, de régler le problème de séquençage pour l'application des décisions, de réformer le processus des tierces parties et, enfin, d'abolir le stade de l'examen provisoire. Le Comité a toutefois entendu des témoins déclarer que la mise en œuvre de ces changements n'est pas essentielle au succès du cycle de Doha et que, de toute manière, il est peu probable qu'on y marque des points pour faire changer le régime de règlement des différends. En mars 2003, Claude Carrière a déclaré au Comité qu'il n'y avait absolument aucune chance que la révision du système de règlement des différends de l'OMC soit menée à bien dans les délais prévus, soit mai 2003.

D. Chapitre 11 de l'ALENA

Le principal objectif du controversé Chapitre 11 de l'ALENA consiste à faciliter les investissements dans ses pays membres grâce à l'adoption de règles conçues pour protéger les investisseurs étrangers contre les mesures discriminatoires (faisant une distinction entre les investisseurs nationaux et étrangers) et les mesures de distorsion du marché prises par les gouvernements des pays hôtes. La conception de ce Chapitre n'est pas originale, puisque celui-ci est largement inspiré des dispositions contenues dans les traités bilatéraux d'investissement existants, comme les accords sur la protection des investissements étrangers (APIE) conclus entre le Canada et plusieurs autres pays. Conformément à ces accords bilatéraux, les investisseurs étrangers participants peuvent saisir de leurs doléances le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Les dispositions du Chapitre 11 vont toutefois plus loin que les dispositions sur les investissements de l'ALE.

L'aspect le plus controversé du Chapitre 11 est lié à la procédure de règlement des différends entre les investisseurs et les États, qui permet aux investisseurs étrangers privés de porter à l'arbitrage une plainte contre un des gouvernements des pays membres de l'ALENA s'ils estiment que le gouvernement du pays hôte a manqué aux obligations en matière d'investissement que lui impose le Chapitre 11. L'article 1110 du Chapitre 11 prévoit en effet que les gouvernements des pays membres de l'ALENA ne peuvent pas prendre de mesures équivalant à la nationalisation ou à l'expropriation d'un investissement à moins de le faire pour des raisons d'intérêt public, sans discrimination, conformément au principe de l'application régulière de la loi et seulement s'ils dédommagent l'investisseur étranger. Si ce dernier est d'avis que les décisions du gouvernement ont nui à ses intérêts commerciaux (autrement dit qu'elles ont sapé ses bénéfices réels ou éventuels) de façon injuste et discriminatoire, il peut se prévaloir d'une procédure de révision afin d'obtenir un dédommagement.

L'arbitrage est régi par les règles internationales d'arbitrage commercial. L'investisseur et le gouvernement choisissent chacun un arbitre, le troisième étant choisi soit de concert par eux, soit par une tierce partie neutre. Les résultats de l'arbitrage ent chaque partie, et les dispositions relatives à la révision ou à l'appel des décisions sont limitées. Les tribunaux de l'ALENA ne sont pas autorisés à recommander qu'un gouvernement modifie ses lois, règlements ou politiques en défaut.

Les dispositions sur les investisseurs et les États du Chapitre 11 étaient conçues au départ pour protéger entreprises et investisseurs contre une réglementation arbitraire et des manœuvres protectionnistes, particulièrement dans le contexte des investissements au Mexique. Elles avaient donc essentiellement pour but d'empêcher qu'on ne contraigne les investisseurs étrangers à se conformer à des règles plus rigoureuses que celles imposées aux investisseurs du pays hôte. Leur raison d'être fondamentale reste la promotion et la protection des investissements.

À ce besoin de promotion et protection des investissements et des droits des investisseurs privés s'oppose toutefois le besoin manifeste de contrôle public de l'établissement des politiques gouvernementales. Dans ce contexte, certains ont déclaré que les dispositions sur les investisseurs et les États ont imposé un « gel réglementaire » aux gouvernements. En d'autres termes, elles ont restreint leur capacité de réglementation. Est-ce vrai?

Les critiques de l'ALENA maintiennent que ce qui était au départ un mécanisme de défense des investisseurs contre les gouvernements étrangers semble être devenu une arme dont certaines entreprises se servent agressivement pour contester le droit des gouvernements d'appliquer des règlements. Selon eux, les entreprises dictent désormais la politique gouvernementale. Dennis Deveau (agent de liaison gouvernemental, Service législatif, Syndicat des Métallos) a demandé si les droits des propriétaires de capitaux étrangers devaient prévaloir sur les intérêts canadiens correspondants. Steven Shrybman (avocat chez Sack Goldblatt Mitchell) a dit au Comité que donner à des entreprises étrangères le droit de traîner le Canada devant des tribunaux internationaux qui peuvent lui ordonner de payer des dommages-intérêts est un fait nouveau tout à fait extraordinaire en droit international. Les différends entre les investisseurs et les États devraient selon lui être tranchés par des tribunaux intérieurs (canadiens) et non par des tribunaux internationaux. Il a aussi déclaré s'inquiéter de l'accès aux procédures fondées sur le Chapitre 11 et de leur manque de transparence.

D'un autre côté, il vaut la peine de souligner qu'il n'y a eu que 23 plaintes fondées sur le Chapitre 11 au cours des huit premières années d'application de l'ALENA (seulement cinq sont réglées), à une période où les investissements en Amérique du Nord augmentaient rapidement. À quelques rares exceptions près, les gouvernements nord-américains ont généralement réussi à adopter des règlements vraiment conçus pour protéger la santé et l'environnement plutôt que pour interdire les activités commerciales de certaines entreprises étrangères en particulier. Il ne fait aucun doute que le Chapitre 11 fait qu'il est plus difficile pour les gouvernements d'adopter librement des règlements protectionnistes visant à détruire des entreprises légitimes. Cela dit, il n'a pas empêché les gouvernements de faire ce qu'ils veulent à condition de dédommager les intérêts commerciaux en question si un groupe spécial décide que les mesures prises n'ont pas été appliquées sans discrimination. Comme Donald McRae l'a soutenu devant le Comité, il n'est pas déraisonnable d'exiger qu'un gouvernement n'agisse pas de façon arbitraire ou discriminatoire.

Quoi qu'on pense de l'idée d'inclure des dispositions sur les différends entre les investisseurs et les États dans l'ALENA, il est clair que le mécanisme de règlement des différends du Chapitre 11 pourrait être amélioré grâce à une restriction de la portée de la disposition actuelle sur les expropriations (le gouvernement fédéral s'y intéresse particulièrement depuis quelque temps, et le président de la Fédération canadienne de l'agriculture, Robert Friesen, l'a aussi recommandée), à une transparence accrue du système et, comme M. McRae l'a proposé, à la mise sur pied d'une institution combinée à l'intégration d'une procédure d'appel basée sur l'OMC pour corriger les erreurs des tribunaux et donner à l'ensemble de la procédure l'uniformité et la prévisibilité nécessaires.

Au sujet de la transparence, il faut reconnaître que les séances d'arbitrage se déroulent à huis clos sauf si les parties acceptent de les ouvrir au public. Néanmoins, chaque pays de l'ALENA a désormais accepté de rendre publics tous les documents soumis aux tribunaux formés en vertu du Chapitre 11 ou produits par eux, à quelques exceptions près. Donald McRae a déclaré au Comité que, pour accroître encore davantage la transparence des dossiers fondés sur le Chapitre 11, les parties à l'ALENA n'auraient qu'à convenir que les audiences seront publiques tout comme l'instruction des plaintes des investisseurs du pays hôte. Il a toutefois souligné que, si le Canada et les États-Unis semblent favorables à cette idée, les Mexicains sont moins enclins à accepter un tel changement.

DE NOUVELLES INSTITUTIONS SONT-ELLES NÉCESSAIRES POUR GÉRER LE COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN?

À l'intérieur de l'ALENA, on ne retrouve aucune institution commune pour régir les relations économiques, outre les commissions du travail et de l'environnement qui ont été créées. L'accord commercial en lui-même n'est associé à aucune institution supranationale. L'ALENA était censé évoluer, mais ne l'a jamais fait, ne dispose pas vraiment d'institutions pour apporter des changements, et les États-Unis hésitent à s'engager dans des institutions supranationales. Faut-il améliorer les institutions existantes ou en créer de nouvelles pour gérer les échanges et investissements actuels en Amérique du Nord, ou les règles déjà établies conjuguées à une procédure de règlement des différends dans le cadre de l'ALENA sont-elles suffisantes?

Pour sa part, le ministre Pettigrew a fait connaître sa préférence pour des changements à la relation bilatérale (p. ex. faire avancer la résolution des problèmes douaniers) en se servant des institutions cadres qui existent déjà. Deux de ses hauts fonctionnaires, Claude Carrière et Marc Lortie (sous-ministre adjoint (Amériques), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international) estiment que, manifestement, on n'était pas du tout intéressé, surtout aux États-Unis, à créer des institutions communes pour régir le commerce. M. Lortie a fait remarquer que des trois parties à l'ALENA, le Mexique était la plus active et la plus innovatrice pour proposer des changements institutionnels.

Steven Shrybman a souligné qu'en ce qui concerne les institutions supranationales, la situation en Europe est différente parce que les marchés sont assez équilibrés là-bas (p. ex le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont une économie de taille relativement équivalente), mais en Amérique du Nord, la balance penche résolument du côté des États-Unis en raison de leur grande puissance.

Sur une note plus positive, Armand de Mestral a soutenu que si des institutions supranationales ne seront jamais acceptables, certaines institutions existantes comme la Commission de l'ALENA pourraient être renforcées. D'autres témoins ont aussi pressé le gouvernement fédéral de sonder la possibilité soit de renforcer les institutions bilatérales pour mieux gérer les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, soit d'en créer de nouvelles. Lawrence Herman est en faveur de la constitution d'une Commission permanente de l'ALENA dotée d'un secretariat permanent du libre-échange, par opposition à l'organisation actuelle qui prévoit une réunion des responsables dans les trois capitales mais qui n'a aucun statut permanent ni juridique (autrement dit, ce n'est pas un véritable organe trilatéral). Ce groupe pourrait être chargé de produire des rapports, de recueillir des données et de fournir des services aux trois gouvernements sur les principaux problèmes commerciaux. M. Herman a aussi préconisé la création d'un tribunal permanent de l'ALENA auquel siégeraient des juges permanents, pour remplacer le système ponctuel en vigueur. La compétence des groupes spéciaux ne changerait pas dans le nouveau régime.

Richard Ouellet a dit également souhaiter une évolution des institutions nord-américaines à l'issue soit d'une révision de l'ALENA, soit de la négociation d'une ZLEA. Il a signalé que les institutions de l'ALENA étaient sous-utilisées à bien des égards. Par exemple, la Commission de l'ALENA devrait être mieux employée, même si son mandat actuel n'est pas très étendu. Les commissions du travail et de l'environnement sont aussi sous-utilisées et les divers comités de l'ALENA, même s'ils travaillent bien, ne sont pas assez visibles, transparents et actifs. Il y aurait lieu de faciliter l'accès du public à ces institutions.

Laura Macdonald a recommandé que soit entrepris un sérieux examen des institutions trilatérales, y compris de celles qui existent déjà comme les commissions du travail et de l'environnement, et de la Banque de développement nord-américaine (BDNA). Cette Banque, dont le Canada n'est pas membre, pourrait servir à financer les efforts de développement économique des régions défavorisées du Mexique. Malheureusement, la Banque n'est ni efficace ni efficiente, un facteur qui a refroidi l'enthousiasme du Canada pour une participation à l'institution.

William Dymond, lui, a proposé que le Gouvernement du Canada se penche sur la Commission mixte internationale (CMI) pour déterminer si elle ne pourrait pas être modifiée de façon à s'occuper de relations plus étendues entre le Canada et les États-Unis.

Après avoir longuement discuté de toutes ces suggestions, le Comité a conclu qu'un organisme est requis dans le cadre de l'ALENA pour gérer les politiques commerciales et résoudre les problèmes qui se posent. Il y a dix ans, l'ALENA prévoyait un secrétariat pour la Commission du libre-échange et même si les dispositions de l'accord sont suffisamment souples pour permettre la création de cet organisme, celui-ci n'a pas vu le jour. Idéalement, cette institution rassemblerait des représentants commerciaux de haut niveau des trois pays, qui pourraient travailler ensemble de façon régulière pour réduire la liste des différends/irritants commerciaux relatifs à l'ALENA et fournir des avis critiques aux trois gouvernements sur les problèmes à moyen et long terme liés aux politiques commerciales de même que sur les développements au sein de l'OMC. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 7

Que le Canada, le Mexique et les États-Unis mettent en pratique l'Article 2002 de l'ALENA stipulant la création d'un secrétariat permanent de l'ALENA auquel on confierait le mandat suivant :

a) examiner les moyens de résoudre, au sein de l'ALENA plutôt qu'à l'OMC, les différends et irritants commerciaux et contribuer à une résolution rapide de ces conflits commerciaux;

b) examiner les problèmes à moyen et long terme liés aux politiques commerciales et produire des rapports assortis de recommandations à l'intention des partenaires de l'ALENA; et

c) étudier les développements survenant dans le système commercial multilatéral et leurs liens avec le cadre commercial de l'ALENA.

RÉGLER LES DIFFÉRENDS COMMERCIAUX ET LES AUTRES IRRITANTS EXISTANTS

La relation commerciale bilatérale entre le Canada et les États-Unis est la plus importante au monde. Chaque jour, les deux pays échangent des marchandises d'une valeur excédant 1,5 milliard de dollars, et plus de 95 p. 100 de leurs échanges commerciaux se déroulent sans incident. Pourtant, il arrive à l'occasion que des irritants se manifestent et que des différends se produisent. Nous allons décrire dans le présent chapitre les principaux différends et irritants auxquels doit faire face le Canada, soit le bois d'œuvre résineux et les produits agricoles[27].

A. Différend canado-américain sur le bois d'œuvre résineux

Au cours des deux dernières décennies, ce sont les exportations de bois d'œuvre résineux du Canada aux États-Unis, d'une valeur d'environ 10 milliards de dollars par an, qui ont causé le plus de frictions commerciales. Les États-Unis se sont prévalus quatre fois de recours commerciaux contre le Canada au sujet de ce produit au cours des 20 dernières années, et tous les règlements du différend au cours de cette période se sont révélés temporaires (cf. l'annexe 1 pour plus de détails).

27 À Washington, le Comité a aussi été mis au courant de deux sujets de préoccupation ayant trait à l'accès des Américains au marché canadien : la piètre protection des brevets pharmaceutiques et le seuil apparemment trop bas de l'exonération des droits de douanes pour les voyageurs américains.

Le Département du Commerce des États-Unis est d'ordinaire saisi de la question du bois d'œuvre résineux quand la part canadienne du marché américain dépasse 30 p. 100 et que l'industrie américaine du bois est en difficulté. L'industrie du bois d'œuvre est cyclique et dépend de la demande du marché; ces dernières années, on a fermé des scieries des deux côtés de la frontière en raison de la baisse des prix du produit. Les producteurs américains sont relativement peu nombreux, mais très visibles, et la Coalition for Fair Lumber Imports fait énergiquement valoir leurs intérêts à Washington.

Dans le contexte du différend actuel, les États-Unis se sont prévalus en avril 2001 de recours commerciaux qui ont abouti à l'imposition de droits antidumping et compensateurs combinés de 27,22 p. 100 sur le bois d'œuvre résineux canadien vendu aux États-Unis. Cette mesure américaine est une tentative patente de plus de la part des producteurs américains qui veulent protéger leur marché intérieur contre les exportations canadiennes.

Le différend a eu des répercussions variables selon la région. La majorité des exportations de bois d'œuvre résineux proviennent de Colombie-Britannique (54 p. 100) et du Québec (20 p. 100), l'Ontario et l'Alberta en représentent respectivement 9 p. 100 et 7 p. 100. C'est l'économie de la Colombie-Britannique qui est la plus tributaire de ces exportations, puisque le bois d'œuvre qu'elle exporte aux États-Unis représentait, en 2001, 16 p. 100 de l'ensemble de ses exportations. Dans son rapport au Comité sur la 16e prestigieuse Conférence annuelle mondiale de l'industrie forestière de PriceWaterhouseCoopers, la sénatrice Pat Carney, membre du Comité et ministre responsable des négociations de l'ALE au milieu des années 1980, a révélé la décimation que la guerre du bois d'œuvre résineux, conjuguée à une offre mondiale excédentaire de bois, a fait subir à l'industrie de la province au cours des cinq dernières années : fermeture permanente de 27 scieries, perte de 13 000 emplois dans les entreprises forestières, baisse d'un tiers des recettes provinciales générées par cette industrie et perte aussi de la position dominante de l'industrie forestière dans l'économie britanno-colombienne.

Par contre, les ventes de bois d'œuvre aux États-Unis représentent moins de 3 p. 100 des exportations du Québec et moins de 0,5 p. 100 de l'ensemble des exportations mondiales de l'Ontario. Les producteurs des provinces de l'Atlantique (Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve) ont été exclus de l'enquête qui a abouti à l'imposition de droits compensateurs, mais ont quand même été frappés de droits antidumping de 8,43 p. 100.

1. Nature fondamentale du différend

Le différend du bois d'œuvre résineux est axé autour des différences de structure du secteur forestier aux États-Unis et au Canada. Chez nous, 90 p. 100 des terres boisées appartiennent aux provinces qui, pour la plupart, les louent à des entreprises forestières et les autorisent à y abattre des arbres en contrepartie de « droits de coupe ». Les provinces emploient divers instruments administratifs pour

déterminer les droits de coupe exigibles, et ces droits varient dans chaque province selon le type de tenure. Aux États-Unis, par contre, environ 70 p. 100 des terres boisées appartiennent à des intérêts privés, et ces terres produisent la grande majorité (90 p. 100) des arbres abattus. Les droits de coupe du bois sur les terres boisées appartenant au gouvernement américain sont vendus aux enchères à des entreprises forestières.

La nature complexe et très différente de la gestion forestière au Canada fait que le bois d'œuvre résineux canadien est une cible facile pour des accusations de subvention. Du point de vue américain, les politiques provinciales d'établissement des prix du bois sur pied donnent aux producteurs canadiens de bois d'œuvre l'accès à du bois subventionné; ce qui leur donne un avantage par rapport aux producteurs de bois d'œuvre américains. Selon ces derniers, les prix du bois sur pied vendu aux enchères reflètent sa juste valeur marchande, tandis que le système canadien de détermination administrative des prix avec des enchères limitées fait que les prix du bois sur pied canadien sont nettement inférieurs à sa valeur marchande. Les Américains allèguent que de tels prix permettent aux producteurs canadiens d'offrir leur bois sur le marché des États-Unis à un prix inférieur à celui des producteurs américains.

La Coalition for Fair Lumber Imports a aussi prétendu que les producteurs canadiens ont fait du dumping sur le marché américain en y vendant leur bois d'œuvre à un prix inférieur à sa valeur marchande. Malheureusement pour elle, plusieurs témoins nous ont déclaré que les droits antidumping ont eu des conséquences imprévues en ce qu'ils ont simplement forcé les producteurs les plus efficients à accroître leur production et à réduire nettement leur coût unitaire, alors que c'était la cause initiale des plaintes américaines. Comme la sénatrice Carney l'a expliqué dans son rapport au Comité, ces mesures ont fait que les exportations de bois d'œuvre sont restées constantes, voire qu'elles ont augmenté, alors que les prix et les bénéfices ont chuté.

La Colombie-Britannique est la principale cible des enquêtes américaines. Dans cette province, les obligations associées à certaines formes de tenure forestière exigent que le bois soit scié près du lieu d'abattage et qu'un volume d'abattage minimum soit maintenu sans égard aux conditions économiques. Les producteurs américains affirment que ces politiques ont un effet de distorsion sur le marché et que les tenures à long terme typiques en Colombie-Britannique réduisent les possibilités d'accès équitable à la ressource. En outre, la province limite les exportations de grumes provenant des terres de la Couronne pour favoriser la croissance économique par l'augmentation de la production locale de bois d'œuvre et la création d'emplois. En dépit du fait que les États-Unis imposent des restrictions aux exportations des grumes provenant de leurs propres terres publiques, les producteurs américains prétendent que cette pratique canadienne fait baisser le prix des grumes vendues sur le marché intérieur et que cela équivaut à une subvention pour l'industrie du bois d'œuvre.

Ce qu'on sait peut-être moins, c'est que les recours commerciaux dont les États-Unis se sont prévalus contre le bois d'œuvre résineux sont extrêmement coûteux pour les acheteurs américains de bois d'œuvre. Des compagnies américaines comme Home Depot et des associations représentant les utilisateurs de bois d'oeuvre[28] ont exprimé leur opposition à l'imposition des droits antidumping et compensateurs en raison de l'augmentation des prix du bois d'œuvre qui en résulte et qui se répercute sur les coûts de la construction domiciliaire[29]. On estime en outre qu'il y a 18 fois plus d'emplois dans les secteurs d'activité tributaires du bois d'œuvre que dans l'industrie qui en produit. Néanmoins, les pressions des consommateurs n'ont manifestement pas été aussi efficaces que celles du puissant lobby des producteurs de bois d'œuvre américains.

Pour sa part, le Canada défend son régime de gestion forestière et nie subventionner l'industrie du bois d'œuvre. Les droits de coupe qu'il perçoit font plus que payer les frais associés à l'industrie forestière. Par exemple, le gouvernement de la Colombie-Britannique a démontré que, en 2001, les recettes des droits de coupe et autres droits dépassaient de plus de 500 millions de dollars ce qu'il en coûtait au gouvernement pour la gestion, la mise en valeur, la conservation et la vente de la ressource. Qui plus est, les forêts publiques canadiennes sont gérées pour des utilisations multiples, pas seulement pour la production de bois, et les droits de coupe exigés au Canada tiennent compte des nombreuses obligations qu'assument les entreprises forestières quand elles obtiennent le droit d'abattre des arbres sur les terres de l'État. Ces obligations comprennent la construction de routes, le reboisement et les mesures destinées à protéger la biodiversité ainsi que les écosystèmes, alors qu'aux États-Unis, ces aspects de la gestion forestière relèvent du U.S. Forest Service plutôt que du secteur privé.

Du point de vue canadien, les recours commerciaux américains sont motivés par le protectionnisme des États-Unis et non par les pratiques déloyales du côté canadien. Comme Les Reed (consultant en politique forestière) l'a déclaré au Comité, la principale raison pour laquelle les Américains livrent une telle lutte au Canada, c'est qu'ils sont loin derrière tant pour le volume que pour la qualité de leurs produits dérivés du bois. De plus, le fait que des scieries américaines ont dû fermer leurs portes ces dernières années est moins attribuable aux pratiques canadiennes de droits de coupe qu'au malaise économique général dans l'industrie forestière. En effet, environ 38 p. 100 des scieries nord-américaines qui ont été fermées de façon permanente entre 1995 et 2000 étaient situées en Colombie-Britannique. Il est donc clair que l'ensemble du marché nord-américain du bois d'œuvre a souffert.

---

28 Lors de sa visite à Washington, le Comité a entendu les doléances de divers groupes et entreprises dans le dossier du bois d'oeuvre: American Consumers for Affordable Homes, National Association of Home Builders, American Homeowners Grassroots Alliance, Consumers for World Trade, International Mass Retail Association et Home Depot.

29 Les droits ont ajouté de 1 000 $US à 1 500 $US au prix d'une maison.

2. Stratégie à deux volets du gouvernement fédéral pour régler le différend

a. Volet juridique

Le Gouvernement du Canada a adopté une stratégie à deux volets pour mettre fin au différend du bois d'œuvre résineux. Le premier volet est juridique : comme les autorités américaines ont maintenant rendu des décisions finales en concluant qu'il y a eu dumping, subvention et préjudice, le Canada a contesté les trois décisions en se prévalant à la fois des groupes spéciaux binationaux de l'ALENA et de la procédure de règlement des différends de l'OMC. Les groupes spéciaux sont en train de déterminer si la loi sur les recours commerciaux des États-Unis a été correctement appliquée; ils rendront leur décision d'ici l'automne.

Gary Horlick (American Consumers for Affordable Homes) a informé le Comité des conclusions attendues des groupes spéciaux de l'OMC et de l'ALENA : une réponse affirmative à la contestation des droits compensateurs, un résultat partagé pour la contestation des droits antidumping, et une énorme incertitude en ce qui concerne les préjudices. En effet, dans une décision provisoire qu'elle vient de rendre sur la contestation canadienne, l'OMC statue que les É.-U. n'auraient pas dû imposer de droits sur le bois d'œuvre, n'ayant pas prouvé adéquatement l'existence de subventions. Une décision finale sur les conclusions des États-Unis au sujet des subventions est attendue au mois de juillet. M. Horlick a aussi souligné que le régime de l'ALENA prévoit le remboursement des droits, tandis qu'à l'OMC, rien ne garantit un tel remboursement. Pour plus de précisions sur les échéances et sur les conclusions des groupes spéciaux responsables des différentes procédures de l'ALENA et de l'OMC, voir l'annexe 2.

Sur la question des subventions, le Canada avait raison de dire que les conclusions du Département du Commerce qui ont mené à l'imposition de droits antidumping et compensateurs sont incompatibles avec les obligations que l'OMC impose aux États-Unis. Par exemple, il n'était pas correct de se fonder sur les prix « transfrontaliers » (aux États-Unis) plutôt que sur les prix canadiens pour déterminer si la valeur des droits de coupe constitue un avantage pour les producteurs canadiens. Dans le passé, le Département du Commerce des États-Unis avait rejeté l'utilisation des comparaisons transfrontalières en raison des importantes différences de composition des essences, de taille, de qualité, de densité et d'accessibilité de la ressource forestière. Les droits de coupe varient nettement d'une région à l'autre, voire à l'intérieur d'une même région, et le juste prix économique du bois sur pied au Canada n'est pas nécessairement le même qu'aux États-Unis. L'utilisation par le Département du Commerce des prix américains pour démontrer que les droits de coupe au Canada étaient subventionnés constituait un changement radical de la pratique établie. Le Canada s'est aussi opposé à de nombreux autres aspects des conclusions du Département du Commerce et de la Commission mixte internationale.

Jon Johnson a déclaré au Comité que, lors d'une contestation antérieure de la conclusion préliminaire que le bois d'œuvre était subventionné, un groupe spécial de l'OMC avait jugé que les droits de coupe étaient une contribution financière, mais que les États-Unis avaient bel et bien employé une méthode transfrontalière fautive pour déterminer si l'utilisation de droits de coupe au Canada avait constitué un avantage pour ses producteurs de bois d'œuvre. Comme on ne pouvait pas confirmer l'existence d'un tel avantage, le groupe spécial avait décidé que les États-Unis n'avaient pas de raison de conclure que les droits de coupe exigés équivalaient à une subvention pouvant faire l'objet de droits compensateurs.

On craint toutefois que, si la filière juridique donne gain de cause au Canada, les États-Unis modifient leurs méthodes d'enquête et leurs lois commerciales pour ensuite entreprendre de nouvelles enquêtes. De plus, obtenir le règlement d'un différend par les voies juridiques est très long. Par exemple, les groupes spéciaux de l'ALENA peuvent prendre jusqu'à 315 jours pour rendre leur décision après avoir été saisis d'une demande de révision et leurs décisions peuvent être portées en appel, de sorte qu'on ne devrait pas s'attendre de façon réaliste à la levée ou à la réduction des droits par les seules voies juridique avant 2005 au plus tôt. Pendant ce temps, les droits imposés sapent la compétitivité du bois d'œuvre canadien sur le marché américain et les pressions qui en résultent pour les producteurs de bois d'œuvre affectent le nombre d'emplois et les bénéfices de leurs entreprises, sans compter que les producteurs canadiens risquent de perdre leur part de marché au profit de concurrents étrangers et que les produits de substitution deviennent d'intéressantes solutions de rechange au bois d'œuvre canadien surchargé de droits. Il s'ensuit que la filière juridique devient de plus en plus politiquement difficile à justifier, particulièrement dans les régions du Canada qui dépendent le plus de l'industrie forestière, et la pression en faveur d'une solution négociée du différend s'intensifie.

b. Volet négociation

Tout en suivant la filière juridique, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux – de même que l'industrie qu'ils représentent – ont aussi participé périodiquement à des discussions en vue d'arriver à un règlement négocié durable et à long terme. Dans le passé, le Canada et les États-Unis ont typiquement résolu leurs différends sur le bois d'œuvre résineux par la négociation, mais toujours de façon temporaire. Cependant, comme John Melle (sous-représentant américain adjoint au commerce pour l'Amérique du Nord) l'a souligné, les différends passés ont fait abstraction des problèmes sous-jacents entre les deux parties et un simple procès ne peut pas venir à bout du problème du bois d'œuvre, puisque l'OMC ne contraint pas les États souverains à modifier leur politique.

Dans le cadre du différend actuel, le Canada négocie par intermittence avec les États-Unis depuis le milieu de 2001. La Coalition for Fair Lumber Imports des États-Unis a clairement joué un rôle en coulisse dans ces négociations, puisqu'elle a avancé en janvier 2002 (à la demande du représentant au Commerce des États-Unis) une proposition de réforme de la gestion forestière qui pourrait aboutir à la mise en

place d'un système plus acceptable basé sur le marché régissant les ventes de bois sur pied au Canada. Cette proposition comprenait des révisions majeures des politiques de tenure, des systèmes d'établissement des prix du bois sur pied et des lois imposant un minimum de coupe ou l'obligation que les scieries restent ouvertes. Le Canada a jugé les exigences de l'industrie américaine du bois d'œuvre excessives, tandis que le gouvernement des États-Unis ne s'est pas montré disposé à inciter cette industrie à proposer une base de négociation raisonnable. Les pourparlers ont d'ailleurs cessé peu après que la proposition en question eut été présentée.

Pendant l'été 2002, le Sous-secrétaire au Commerce international du Département américain du Commerce, Grant Aldonas, a déclaré qu'il était disposé à annuler les ordonnances de droits compensateurs, province par province, si, après étude, on arrivait à la conclusion que la situation avait changé. Il s'est engagé à sortir un bulletin qui établirait les critères à cet effet.

Plus récemment, le gouvernement de la Colombie-Britannique a soulevé la possibilité d'un accord transitoire en proposant qu'une taxe à la frontière provisoire, variant selon le prix du bois d'œuvre, soit substituée aux droits antidumping et compensateurs pendant que les négociations sur les pratiques forestières se poursuivraient. Il prévoit de toute façon apporter unilatéralement à ses politiques une série de modifications fondées sur le marché et considère ces modifications comme la base d'une stratégie d'évitement de ces droits qui coûtent cher[30].

Dans le document « Proposed Analytical Framework, Softwood Lumber from Canada » (janvier 2003) du Département du Commerce des États-Unis, les Américains soutiennent que réformer les pratiques de gestion forestière canadiennes de façon que les prix du bois sur pied soient établis en fonction de sa valeur marchande réglerait ce différend de longue date. Afin qu'on puisse arriver à des prix effectivement basés sur cette valeur marchande, le Département du Commerce a avancé les principales recommandations suivantes :

- le système actuel de détermination des prix facturés pour le bois sur pied (droits de coupe) devrait être remplacé par un système de vente aux enchères;
- les quantités minimums obligatoires d'arbres abattus et de bois d'œuvre scié par année devraient être supprimées;
- les restrictions des exportations de grumes devraient être levées.

En ce qui concerne la première recommandation, même s'il est préférable pour eux que tout le bois sur pied soit vendu aux enchères, les Américains ont laissé

30 Le 26 mars 2003, la Colombie-Britannique a annoncé des changements radicaux dans ses méthodes de gestion de la forêt, notamment une nouvelle exigence qui forcerait les principaux titulaires de permis à soumettre aux enchères jusqu'à 20 p. 100 de leurs tenures forestières à long terme. Si on ajoute les ventes de bois d'œuvre et les exploitants privés, on constate que les prix d'un bon quart de la récolte provinciale totale seront assujettis aux forces du marché. L'Ontario a emboîté le pas à la C.-B. depuis avec sa propre politique et le Québec réfléchit aux changements qu'il aimerait lui aussi apporter.

entendre qu'ils accepteraient qu'une partie seulement des arbres abattus soit vendue de cette façon et que les prix ainsi établis servent alors à établir administrativement le prix du reste du bois à couper. De même, si la superficie des terres forestières que les particuliers ou les Premières nations peuvent exploiter devait s'accroître, les ventes du bois sur pied de ces terres pourraient aussi servir de base à l'établissement des droits de coupe sur les terres de l'État.

Chacun des trois changements de politique proposés est important. Le premier – la vente aux enchères du bois sur pied – a l'inconvénient d'exiger des changements du régime de tenure forestière faisant que les gouvernements provinciaux seraient susceptibles de devoir dédommager les détenteurs de tenure. La deuxième recommandation vise des mesures découlant d'une stratégie de promotion de la stabilité économique dans les communautés productrices de bois. La suppression de ces exigences causerait vraisemblablement des difficultés économiques dans certaines communautés, en raison du déménagement des activités d'écorçage et de sciage et des pertes d'emplois quand la demande de bois d'œuvre serait faible. Enfin, la troisième recommandation, sur les restrictions des exportations de grumes, est litigieuse en raison de la conviction générale que les arbres abattus au Canada devraient être écorcés et sciés sur son territoire. Les exportations de grumes sont associées dans l'imagination populaire à « l'exportation d'emplois du Canada ». On craint aussi que les conditions d'un règlement négocié quelconque ne constituent une ingérence dans la capacité du Canada de déterminer sa propre politique de gestion de la ressource forestière.

Au cours de sa mission d'information à Washington, le Comité a appris que M. Aldonas, le haut fonctionnaire du Département du Commerce chargé du dossier du bois d'œuvre, allait publier bientôt son bulletin final sur la politique. Sage Chandler (directrice des Affaires canadiennes, Bureau du représentant américain au Commerce) a mentionné qu'il se réjouissait des projets de réformes annoncés par la Colombie-Britannique et l'Ontario, et qu'il attendait la réponse du Québec avant de publier son bulletin.

La publication de ce bulletin va enclencher une période d'examen public de trente jours au terme de laquelle le Département du Commerce entreprendrait vraisemblablement des enquêtes sur le changement des circonstances à mesure que les provinces démontreraient qu'elles satisfont aux conditions convenues. Ces enquêtes, qui pourraient être entreprises n'importe quand à la demande d'une province et uniquement au sujet des droits compensateurs, serviraient à déterminer si la raison d'être originale de l'accusation de subvention existe encore; si elle n'existe plus, les droits compensateurs cesseraient d'être exigés, province par province. Comme ce processus serait analogue à celui des enquêtes débouchant sur l'imposition de droits compensateurs, il serait à la fois laborieux et coûteux. Comme Gary Horlick l'a dit au Comité, on pourrait aussi se retrouver devant les tribunaux.

L'inconvénient de cette enquête sur le « changement des circonstances », c'est qu'elle entraînerait une annulation des droits compensateurs uniquement après la mise

en application des modifications de la politique forestière, ce qui pourrait prendre jusqu'à trois ans selon Doug Waddell (sous-ministre adjoint, Politique commerciale, économique et environnementale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). En outre, cela ne réglerait pas la question des droits antidumping. C'est pourquoi les intéressés en Colombie-Britannique ont entamé des négociations sur un « accord transitoire » qui s'appliquerait en attendant de trouver une solution à long terme au différend.

Cet accord provisoire restreindrait essentiellement le volume du commerce jusqu'à ce que la gestion de la forêt provinciale soit modifiée de façon à changer les mesures que les États-Unis considèrent comme des subventions. La possibilité d'une taxe compensatoire dégressive est venue sur le tapis comme mesure temporaire pour remplacer les droits compensateurs et antidumping pendant la mise en œuvre des réformes de la politique forestière dans chaque province[31]. Parmi les autres sujets de discussion, il y a l'aliénation de plus de 1 milliard de dollars de droits déjà perçus, l'abrogation éventuelle de l'amendement Byrd[32], l'avenir des droits antidumping et l'abandon possible du contentieux du Canada à l'OMC et à l'ALENA.

Les négociations ont cessé en février dernier. À la Conférence de PriceWaterhouseCoopers, qui eut lieu peu après, M. Aldonas a avancé trois raisons pour justifier la fin des négociations bilatérales sur l'accord transitoire : le manque d'accord sur les modifications de la politique forestière requises pour que le différend soit réglé, l'avenir des procédures en cours dans le cadre de l'ALENA et de l'OMC et l'écart important entre les deux parties sur la nature d'un accord provisoire éventuel quant à une taxe à la frontière[33]. Sur ce premier point, le gouvernement de la Colombie-Britannique a introduit la Forest Revitalization Act le lendemain de la fin de la conférence. L'adoption de ce projet de loi apaisait bien des craintes du Département du Commerce en répondant notamment à sa demande de mettre aux enchères un gros volume de bois sur pied (20 p. 100) et de lever plusieurs des obligations imposées à l'industrie forestière par le gouvernement.

Il ne semble toutefois pas que des mesures s'annoncent au sujet des deux autres obstacles majeurs qui restent. Le niveau et la structure de la taxe compensatoire provisoire sont considérés comme le plus gros obstacle à la conclusion d'un accord, l'écart étant particulièrement prononcé entre la position des industries américaines et celle des intéressés au Canada.

---

31 On a dit au Comité à Washington qu'au cours des discussions sur un accord provisoire au début de l'année, un représentant de l'industrie canadienne a même proposé un retour au système de quotas. Les fonctionnaires des deux pays se méfient de cette suggestion.

32 À ce sujet, l'Administration Bush estime que l'amendement Byrd devrait être la dernière question à trancher, après la conclusion d'un accord provisoire général.

33 Il faudrait aussi ajouter à la liste la question cruciale du remboursement des droits déjà perçus.

Entre février et mai, les deux parties ont continué d'examiner d'autres modèles de structure pour la taxe. À la mi-mai, les Américains ont proposé une nouvelle taxe à l'exportation provisoire conçue par la Coalition for Fair Lumber Imports et qui assujettirait le niveau de la taxe proposée aux parts de marché et non aux prix comme c'était le cas auparavant. Avec une part de marché de 29 p. 100, la taxe à l'exportation serait de 18 p. 100 sur les expéditions de bois d'œuvre aux États-Unis. Elle serait majorée de 3 points de pourcentage pour chaque point de pourcentage de la part de marché du Canada excédant 29 p. 100, et elle diminuerait de 4 points de pourcentage chaque fois que la part de marché du Canada serait réduite d'un point de pourcentage à partir de 29 p. 100. La taxe disparaîtrait complètement si cette part de marché descendait sous 24 p. 100. Cette proposition prévoit également que l'industrie américaine conserverait les deux tiers des droits déjà perçus et imposerait une taxe à toutes les provinces, y compris aux provinces de l'Atlantique, qui sont actuellement exemptées des droits compensateurs. Le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, a vite rejeté publiquement cette dernière proposition. Depuis, d'autres propositions d'accord intérimaire sont également venues sur le tapis.

3. Et maintenant, que fait-on?

Comme les négociations récentes ont achoppé jusqu'à maintenant, le Canada poursuit ses démarches avec la filière juridique. Le système de règlement des différends de l'ALENA lie les parties, et les groupes spéciaux vont soit entériner les décisions des autorités américaines, soit les renvoyer aux organismes responsables des États-Unis pour que ceux-ci prennent des mesures compatibles avec la décision qu'ils rendront. Les seuls motifs d'appel devant un comité de contestation extraordinaire sont l'inconduite grave, le conflit d'intérêts, le vice de procédure, la partialité ou l'abus de pouvoir de la part d'un groupe spécial. Toutefois, comme nous l'avons déjà précisé, le passé donne à penser que, même si elles sont fructueuses, il est peu probable que les procédures juridiques rendent possible un règlement à long terme du différend.

À l'OMC, une fois que les groupes saisis du différend auront rendu leurs décisions, les États-Unis pourront interjeter appel, prolongeant ainsi une procédure déjà longue. Si la position du Canada prévaut à l'OMC, les États-Unis vont finir par devoir corriger leurs mesures, ou le Canada sera autorisé à prendre des mesures de représailles s'il est impossible d'arriver à un règlement satisfaisant du différend.

La plupart des témoins qui ont parlé du différend sur le bois d'œuvre résineux ont dit estimer que le Canada devrait poursuivre le combat juridique, même si certains d'entre eux voudraient aussi que nous n'abandonnions pas l'idée de négocier un règlement. Parmi les plus véhéments dans leur opposition à un tel règlement il y a Les Reed, qui a maintenu que l'appui national des contestations juridiques en cours est d'importance critique si nous voulons éviter un scénario du genre « diviser pour régner », en insistant sur le fait que le Canada est très bien placé dans ses contestations juridiques. Il a aussi fait valoir que tout règlement compatible avec le cadre analytique que le Département du Commerce a proposé constituerait une ingérence criante dans la souveraineté du gouvernement de la Colombie-Britannique quant au processus décisionnel dans le secteur forestier.

Frank Dottori (coprésident, Conseil du libre-échange pour le bois d'œuvre) est convaincu de la victoire devant les tribunaux et il croit qu'un règlement négocié ne servirait pas les intérêts de l'industrie. Dans la foulée de M. Reed, il a aussi exprimé son ressentiment envers les États-Unis qui s'ingèrent dans la politique forestière du Canada. Depuis, d'autres propositions pour parvenir à un accord intérimaires ont vu le jour, incluant la proposition du ministre d'instaurer un système de quota couvrant plus de 90% des exportations canadiennes de bois d'œuvre et d'une taxe à l'exportation applicable aux exportations outre quota.

Susan Petunias (American Consumers for Affordable Homes), porte-parole officielle d'un regroupement de diverses organisations américaines de consommateurs de bois d'œuvre, a pressé le Canada de ne pas abandonner son contentieux prometteur à l'OMC et à l'ALENA pour améliorer ses chances d'une issue heureuse au différend et pour « faire perdre de la puissance » aux efforts de la Coalition for Fair Lumber Imports. Les autres groupes de consommateurs qui comparaissaient avec elle devant le Comité ont transmis le même message. Un certain nombre d'entre eux ont déploré l'application d'une taxe à l'exportation prévue par quelque accord transitoire qui puisse être négocié, en faisant valoir que, selon eux, ce n'était pas une solution.

La position de Richard Ouellet est plus modérée : s'il y avait des motifs raisonnables de conclure un règlement négocié, le Canada devrait opter pour cette méthode, mais la position actuelle des États-Unis n'est ni équitable, ni raisonnable, de sorte que nous devrions poursuivre le combat à l'OMC. Steven Shrybman et Donald Barry préconisent aussi le recours aux règles internationales pour obtenir le règlement du différend, tout comme Billy Garton, associé chez Bull, Housser & Tupper, qui estiment tous trois que les décisions à venir de l'OMC ont renforcé la position du Canada dans ses négociations.

Le Comité a aussi entendu des témoignages sur le choix de l'instance compétente (l'ALENA ou l'OMC). Armand de Mestral a fait valoir que la procédure de règlement des différends de l'OMC est plus solide, et que c'est elle qu'il faut privilégier. John Helliwell a maintenu que l'OMC est l'instance à laquelle nous devons nous adresser pour le différend sur le bois d'œuvre résineux, mais qu'il n'est probablement pas réaliste de s'attendre à ce qu'elle prenne bientôt des mesures pour résoudre nos problèmes d'échanges commerciaux avec les Américains. Donald McRae a déclaré quant à lui qu'il ne faudrait pas imputer au Chapitre 19 notre insuccès dans le différend sur le bois d'œuvre résineux, parce qu'il s'agit plutôt dans ce cas-là de savoir ce que les règles devraient être que de déterminer si les lois américaines ont été appliquées correctement.

Ce sont les témoins représentant l'industrie des produits forestiers de la Colombie-Britannique, les plus directement affectés par le différend, et les producteurs du Canada atlantique qui n'ont pas échappé aux droits antidumping, qui réclament le plus énergiquement un règlement négocié.

Ken Higginbotham (vice-président, Forêt et Environnement, Canfor Corporation) a approuvé la stratégie à deux volets du gouvernement fédéral mais il serait heureux d'un règlement négocié qui accorderait finalement un accès libre au marché américain. Il appuie les modifications que la Colombie-Britannique entend apporter à sa politique forestière. Il est en faveur d'une entente transitoire imposant une taxe compensatoire, mais seulement si elle mène tout droit à l'annulation des ordonnances de droits compensateurs et s'il est convenu de laisser tomber le dossier des droits antidumping.

Bob Flitton (directeur, Affaires immobilières et gouvernementales, Doman Industries Limited) a expliqué que Doman était pour une taxe compensatoire canadienne à cause du long délai maximum (270 jours) prévu pour l'examen du changement des circonstances par le Département du Commerce. Il relève toutefois plusieurs éléments « problématiques » d'un éventuel règlement : la structure de la taxe, le sort des droits perçus jusqu'à maintenant, la nature des réformes de la politique forestière à entreprendre, l'avenir des droits antidumping, le sort de l'action judiciaire du Canada. M. Flitton avertit le Comité que même si le Canada obtient gain de cause devant les tribunaux, rien n'empêchera l'industrie américaine de déposer une autre requête dès le lendemain.

David Larsen (vice-président, Affaires publiques et gouvernementales, Weyerhauser) et John Allan (président, British Columbia Lumber Trade Council) sont aussi de fervents partisans d'un règlement négocié du différend. M. Allan soutient que si le Canada poursuit ses démarches judiciaires, il devra attendre le jugement jusqu'en 2007 au moins. Un autre argument qui joue en faveur de la négociation, c'est le fait que le gouvernement de la Colombie-Britannique a opté pour une politique forestière basée sur le marché, conformément au bulletin politique du Département du Commerce.

Kim Pollock (directeur général, Politique publique de l'environnement, Industrial, Wood and Allied Workers of Canada) a exposé la proposition en deux parties de son syndicat pour régler le différend : l'introduction d'une taxe variable sur le bois d'œuvre administrée par les provinces, pour permettre à l'industrie forestière des deux côtés de la frontière de changer ses pratiques de gestion, associée à l'adoption d'une stratégie unilatérale conjointe de commercialisation du bois d'œuvre et des produits du bois dans le monde entier.

Diana Blenkhorn (présidente et chef de la direction, Bureau du bois de sciage des Maritimes) a signalé que, dans cette série de négociations, on semblait insister davantage sur une solution à long terme et durable au différend. Les deux partis au différend, a-t-elle fait remarquer, ont souffert de cette lutte commerciale qui s'éternise : elle estime que le Canada a laissé, depuis 1986, la somme faramineuse de 800 millions $US en frais et honoraires aux avocats de Washington!

Le Comité a aussi entendu des témoignages de représentants du sous-secteur de la transformation du bois d'œuvre, qui souhaite aussi un règlement du différend. Russ Cameron (Independent Lumber Remanufacturers' Association) a soutenu que ses membres n'avaient pas les moyens d'attendre l'issue du procès et réclamé l'exemption ou un taux de droit nul pour les produits resciés par les transformateurs indépendants ne détenant pas de tenure forestière. Leur position est claire : comme ils n'ont pas la tenure, ils n'ont aucun rapport avec quelque subvention que ce soit.

Il vaut la peine de souligner aussi plusieurs autres questions inquiétantes, par exemple celle de savoir s'il convient ou non de relier un secteur à un autre dans le contexte des différends commerciaux (sur l'énergie et sur le bois d'œuvre résineux, par exemple), qui a fait parler plusieurs des témoins. À Calgary, nous avons entendu les témoignages de spécialistes et de participants du secteur de l'énergie, qui estiment qu'on devrait rejeter carrément l'idée de relier des questions commerciales ou des secteurs d'activité dans le cas notamment de l'énergie et du bois d'œuvre résineux. Pierre Alvarez, le président de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, a déclaré qu'une stratégie comme celle-là ne serait pas efficace et pourrait causer une spirale d'aggravation des problèmes commerciaux. Donald Barry et l'ambassadeur Kergin se sont opposés aussi à l'idée de relier des secteurs. Philip Prince, le président du Canadian Energy Research Institute, a maintenu qu'il serait très difficile de relier un secteur à un autre étant donné qu'ils sont tous très complexes et uniques. Compte tenu du risque inhérent d'une stratégie de regroupement, le Comité a jugé ces arguments convaincants; il aimerait que le Canada fasse preuve de prudence lorsqu'il envisage de relier différents secteurs d'activité économique dans toute stratégie de règlement ou d'élimination de certains différends ou irritants commerciaux.

Les membres du Comité se sont aussi fait signaler le problème que pose la *Continued Dumping and Subsidy Offset* Act de 2000 ou «l'amendement Byrd ». Cet amendement prévoit que les producteurs nationaux qui appuient des pétitions réclamant des enquêtes susceptibles de déboucher sur l'imposition de droits antidumping et compensateurs peuvent être admissibles à recevoir les droits perçus par suite de ces enquêtes.

À l'instar de nombreux autres membres de l'OMC, le Canada a contesté cette loi devant l'Organisation; il a obtenu une décision favorable de l'Organe d'appel en janvier 2003. Claude Carrière a témoigné que les États-Unis ont déclaré qu'ils appliqueraient la décision de l'OMC en modifiant leur loi et qu'on leur donnera un délai raisonnable pour s'y conformer. L'inconvénient – car il y en a un –, c'est qu'on s'oppose farouchement, au Sénat des États-Unis, à toute suppression de l'amendement, et que l'aval du Congrès est indispensable pour que les États-Unis se conforment à leurs obligations commerciales internationales[34].

Après avoir soigneusement étudié les témoignages qu'il a entendus au sujet du différend sur le bois d'œuvre résineux, le Comité a conclu que le Canada devrait poursuivre à la fois sa bataille juridique à l'OMC et sa demande de règlement des différends sous le régime de l'ALENA. Si c'est avantageux pour ses intérêts, il devrait s'efforcer d'obtenir une solution à long terme garantissant l'accès intégral des produits forestiers canadiens au marché américain. Toutefois, nous ne devrions pas céder aux pressions des Américains pour nous amener à régler rapidement ce différend à leurs conditions, car cela transformerait radicalement la politique et les pratiques traditionnelles de gestion forestière du Canada. Nous ne devrions renoncer à la filière juridique que si nous avons la certitude d'obtenir un résultat négocié qui nous assurerait un libre accès au marché américain. Le Comité recommande donc :

34 Un projet de loi présenté au Sénat américain par la sénatrice Olympia Snow (rép.-Maine) vise à abroger l'amendement Byrd et à transférer les droits antidumping et compensateurs prélevés dans un nouveau programme de subventions fédérales aux communautés touchées par le commerce.

RECOMMANDATION 8

Que le Gouvernement du Canada, de concert avec les provinces concernées, maintienne son objectif de conclure avec les États-Unis un accord permanent libéralisant complètement le marché du bois d'œuvre résineux. D'ici là, que le Canada, dans tout accord à court terme conclu pour se donner le temps de parvenir à un accord permanent, ne renonce pas à son droit d'obtenir les jugements des groupes spéciaux de l'OMC et de l'ALENA ou de connaître les résultats des mesures prises en vertu du chapitre 11 de l'ALENA et exige que :

a) les droits antidumping imposés aux producteurs canadiens de bois d'œuvre résineux soient abolis; et

b) tous les droits antidumping et compensateurs perçus jusqu'à maintenant soient remis au Canada.

Au sujet de l'aide du gouvernement fédéral, qui a été conçue pour contrer la perturbation dans l'industrie forestière qui affecte les quelque 250 localités canadiennes tributaires de l'industrie du bois d'œuvre résineux, il faut préciser qu'elle comprend des mesures telles qu'une aide financière pour les travailleurs déplacés, pour l'adaptation des collectivités et le développement économique, pour la recherche-développement sur le bois d'œuvre résineux, pour les initiatives d'expansion du marché et, enfin, pour les efforts de défense de ce secteur économique. Le Comité a entendu des témoins déclarer qu'il faudrait accroître cette aide et, plus précisément, que le gouvernement fédéral devrait ordonner à Exportation et développement Canada (ou à la Banque de développement du Canada) d'offrir des garanties de prêt afin d'aider les entreprises qui en ont besoin à poursuivre leur combat juridique contre les mesures américaines de harcèlement commercial. Nous ne sommes pas favorables à cette suggestion, étant donné que nous sommes très conscients du fait que toute aide directe du gouvernement à l'industrie forestière serait tout simplement perçue par le lobby des produits forestiers américain comme une subvention de plus aux producteurs forestiers canadiens.

Enfin, le Comité a entendu des témoins décrire les difficultés que le gouvernement et l'industrie forestière ont éprouvées pour arriver à aborder de la même façon le différend sur le bois d'œuvre résineux. M. Dottori a proposé une solution : la mise en place d'un système plus structuré de coopération fédérale-provinciale, incorporant l'apport du secteur privé, pour composer avec les grands différends bilatéraux, comme celui sur le bois d'œuvre résineux, dans l'avenir, qui prendrait en considération les intérêts du fédéral et des provinces.

B. Questions agricoles

En plus d'avoir été victimes de recours commerciaux américains (p. ex. une enquête pouvant déboucher sur des droits compensateurs et antidumping dans le cas des exportations de bovins vivants aux États-Unis à partir de 1998 et une nouvelle contestation pouvant elle aussi mener à l'imposition de droits compensateurs et antidumping sur les exportations de blé, qui s'ajoutent à une pléthore de contestations commerciales américaines antérieures contre la Commission canadienne du blé), les industries agricoles canadiennes risquent d'être affectées par les dispositions du U.S. Farm Bill (p. ex. étiquetage du pays d'origine de la viande et augmentation du soutien interne). Nous allons maintenant décrire les questions cruciales pour ces industries, en plus de la menace potentielle que pose la législation américaine contre le bioterrorisme que nous avons décrite (voir la rubrique sur la frontière, supra).

1. Différend au sujet de la Commission canadienne du blé

La Commission canadienne du blé (CCB), qui a été fondée en 1935, est un organisme de commercialisation centralisé chargé de vendre tout le blé et tout l'orge produits dans l'Ouest du Canada. Elle équivaut à une forme d'action collective de la part des producteurs céréaliers, légiférée par le gouvernement fédéral, afin que ceux-ci puissent maximiser le rendement financier de leurs récoltes et soient en mesure de rivaliser avec les grandes entreprises multinationales du commerce céréalier en activité aux États-Unis et dans d'autres pays. La CCB est essentiellement une coopérative de commercialisation comptant parmi les plus gros vendeurs de blé et d'orge du monde, avec des ventes annuelles de plus de 20 millions de tonnes de ces céréales dans plus de 70 pays. Les recettes des ventes de la CCB fluctuent entre 4 milliards et 6 milliards de dollars par année, ce qui représente environ 20 p. 100 du marché mondial.

Aux États-Unis, les producteurs céréaliers vendent leurs récoltes directement à des multinationales de commercialisation qui jouent les intermédiaires pour les revendre aux consommateurs. Comme les céréales canadiennes sont vendues au nom des producteurs par la Commission canadienne du blé, il n'y a pas de tels intermédiaires au Canada. Les États-Unis prétendent que cette absence d'intermédiaires basés sur le marché conjuguée au fait que la CCB se sert de son pouvoir de commercialisation internationale afin d'obtenir des prix plus élevés pour les producteurs canadiens revient à faire bénéficier ces derniers d'une subvention implicite, ce qui leur procure un avantage injuste par rapport aux producteurs américains. Selon l'honorable Ralph Goodale (ministre responsable de la Commission canadienne du blé), les Américains prétendent également que le Canada inonde le marché américain de grandes quantités de blé et que nous n'offrons pas un accès réciproque à notre marché. Le ministre Goodale a soutenu que plutôt de pratiquer le dumping de produits dans le marché bas de gamme, la Commission commercialise en fait du blé et de l'orge dans le marché haut de gamme, sous forme de produit différencié de grande qualité.

Pour sa part, le Canada maintient que c'est la faiblesse des prix internationaux des céréales plutôt que les politiques canadiennes de commercialisation qui cause des difficultés aux producteurs américains. Il maintient que ces prix peu élevés sont attribuables en partie aux importantes subventions à l'agriculture aux États-Unis, dans l'Union européenne et au Japon. La position du Gouvernement du Canada consiste à dire que les pratiques de la CCB sont entièrement compatibles avec ses obligations commerciales internationales. D'ailleurs, tant le ministre Goodale qu'Ian McCreary, de la Commission canadienne du blé, ont informé le Comité que celle-ci n'octroie ni n'obtient des subventions gouvernementales. Plutôt, le rendement net que la CCB tente d'obtenir sur ses ventes revient aux fermiers, une fois tous les coûts déduits, et ces derniers prennent leurs décisions culturales en se fondant uniquement sur les signaux des marchés américains des produits primaires. De plus, la CCB ne tente pas de casser les prix sur le marché américain. En 2001, les enquêteurs de la Commission du commerce international ont conclu que le prix du blé dur canadien vendu aux É.-U. était plus élevé que le prix du blé dur américain dans tous les cas sauf un pendant la période de six mois examinée. Enfin, le droit commercial international permet actuellement aux ECE de fonctionner à condition qu'elles le fassent conformément aux pratiques commerciales normales. Néanmoins, la question de ces entreprises commerciales d'État (ECE) figure à l'ordre du jour de la ronde actuelle de négociations agricoles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les Américains estiment que les ECE devraient être interdites.

a. Contestations juridiques

Il est arrivé dix fois depuis l'entrée en vigueur de l'ALE que les États-Unis fassent enquête sur les politiques et pratiques canadiennes de commercialisation du blé. Ils ont accusé la Commission canadienne du blé de subventionner les producteurs, de faire du dumping et de pratiquer des prix discriminatoires (en fixant des prix plus élevés dans certains marchés – au Canada, par exemple – et en se servant des recettes ainsi générées pour compenser des prix moins élevés dans d'autres marchés, comme celui des États-Unis). On n'a trouvé des preuves de telles activités dans aucun de ces dix cas. La liste de ces enquêtes est présentée à l'annexe 3.

La plus récente contestation commerciale remonte à septembre 2002; elle émanait de la North Dakota Wheat Commission (NDWC) et était basée sur un rapport daté de février 2002, publié par le Représentant au commerce des États-Unis (USTR) Robert Zoellick, qui alléguait que les droits monopolistiques et les privilèges spéciaux accordés à la CCB lui donnaient des avantages concurrentiels injustes par rapport aux producteurs de blé américains. À l'époque, le Représentant avait laissé entendre qu'il étudierait la possibilité de prendre diverses mesures contre les politiques canadiennes du blé et contre les pratiques de la CCB, notamment une contestation devant l'OMC. M. McCreary a déclaré que l'USTR avait décidé de se prévaloir d'autres recours commerciaux même après qu'un rapport publié par la Commission du commerce international des États-Unis eut contredit ses allégations de prix artificiellement bas et de dumping sur les marchés mondiaux par la CCB. Il a conclu que, dans cette affaire-là aussi, les intérêts politiques l'avaient emporté sur les faits, en ajoutant que de nouvelles

règles commerciales s'imposaient pour réduire le nombre de cas de harcèlement commercial inspiré par des motifs purement protectionnistes.

En septembre 2002, la NDWC, la Durum Growers Association des États-Unis et le Durum Growers Trade Action Committee se sont servis de ce rapport de l'USTR pour porter plainte auprès du Département du Commerce des États-Unis en accusant la CCB de faire du dumping de blé à des prix beaucoup trop bas sur le marché américain. Les requêtes déposées réclament l'imposition de droits antidumping et compensateurs sur les importations de blé de force roux de printemps et de blé dur du Canada. En octobre 2002, la Commission du commerce international des États-Unis a entrepris les enquêtes réclamées; en mars 2003, après avoir étudié plusieurs programmes gouvernementaux, le Département du Commerce a conclu qu'il y avait des preuves de deux subventions pouvant justifier des droits compensateurs (les garanties financières de la CCB et les programmes de transport ferroviaire). Il a annoncé l'imposition de droits provisoires de 3,94 p. 100 sur les importations de blé dur et de blé de force roux de printemps du Canada. Le Gouvernement du Canada a réfuté les conclusions préliminaires du Département du Commerce.

Le 2 mai 2003, le Département du Commerce a annoncé ses déterminations préliminaires positives à l'issue des enquêtes sur les droits antidumping. Il a conclu de façon préliminaire que certaines importations de blé dur et de blé de force roux de printemps avaient été vendues à un prix inférieur à leur juste valeur, les marges de dumping étant respectivement de 8,15 p. 100 et 6,12 p. 100. Le Gouvernement du Canada conteste ces conclusions, en faisant valoir que les prix du blé en Amérique du Nord sont déterminés par l'offre en Amérique du Nord, non pas par le prétendu dumping canadien. Les décisions finales sur les droits compensateurs et antidumping sont attendues à la mi-juillet, et l'examen des préjudices devrait se conclure en août. Ted Menzies, le président de l'Alliance agro-alimentaire commerciale du Canada, et Kenton Ziegler ont tous deux déclaré que les honoraires juridiques qu'ils ont dû acquitter pour se défendre contre cette plus récente contestation commerciale s'élèvent à environ 10 millions de dollars.

Les États-Unis ont aussi contesté les politiques canadiennes du blé à l'OMC. En mars 2003, un groupe spécial a été chargé d'examiner a) les activités de la CCB dans le contexte des obligations du Canada conformément à l'article 17 du GATT – Entreprises commerciales d'État et b) le traitement réservé par le Canada aux céréales importées. Le gouvernement fédéral est irrité par ces dernières contestations légales et compte bien défendre une fois de plus ses politiques dans le secteur du blé contre ce qu'il considère comme des allégations non fondées à l'endroit de la CCB.

b. Témoignages entendus

Le Comité a entendu un certain nombre de suggestions sur la CCB et sur les entreprises commerciales d'État. Robert Friesen et Ian McCreary ont tous deux pressé le gouvernement fédéral de faire énergiquement valoir les règles de l'OMC confirmant clairement le droit des pays d'avoir recours aux services de la Commission canadienne du blé pour commercialiser l'orge et le blé de l'Ouest canadien, d'avoir recours à un organisme de vente à comptoir unique et de combiner les rendements sans distorsion des échanges commerciaux. Un projet récemment rendu public par le négociateur en chef de l'OMC, Stuart Harbinson, prévoit l'élimination graduelle des entreprises d'État comme la CCB. Il souscrit généralement à la position des États-Unis selon lesquels les entreprises d'État n'ont pas leur place dans le contexte du libre-échange. Selon Ian McCreary, le gouvernement fédéral devrait s'employer activement à faire en sorte que les passages du projet Harbinson préconisant cette solution soient rejetés.

On a aussi entendu d'autres opinions. Le représentant américain Earl Pomeroy a exprimé les inquiétudes des agriculteurs du Dakota du Nord qui craignent que les prix du blé ne soient pas déterminés par un marché libre et que les subventions versées par la Commission accordent un avantage concurrentiel déloyal aux producteurs céréaliers canadiens sur les marchés du tiers monde.

David Usherwood a demandé au Comité de recommander que le Gouvernement du Canada mette fin au monopole des ventes de blé et d'orge que la CCB détient actuellement. À son avis, le désamorçage de la question du monopole éliminerait les conflits commerciaux constants avec les États-Unis au sujet des activités de la Commission. Tout comme Douglas McBain, le président de la Western Barley Growers Association, il est favorable à l'introduction de la concurrence à la CCB.

Cela dit, selon la Commission canadienne du blé elle-même, ou bien il y a un comptoir de vente unique, ou bien il n'y en a pas. Nous ne pouvons pas avoir de système facultatif, car il en résulterait fatalement des profiteurs. Pour apaiser le mécontentement de certains producteurs à l'égard de son monopole, la CCB a proposé plusieurs options pour assouplir son barème de prix et pour prendre d'autres mesures en ce sens.

Un autre aspect dont il faut tenir compte, c'est que dans certains milieux américains, on continue à croire que la Commission canadienne du blé est un organe du gouvernement fédéral. Toutefois, comme l'a rappelé au Comité le ministre Goodale, la Commission a beaucoup changé au cours des quatre dernières années. Elle ne constitue plus une société d'État et elle est maintenant gérée par un conseil d'administration moderne dont la majorité des membres sont des agriculteurs élus directement par d'autres agriculteurs. Actuellement, seulement cinq des quinze administrateurs de la Commission sont nommés par le gouvernement fédéral, notamment le président. Les pouvoirs de la Commission sont donc exercés par des agriculteurs et non par le gouvernement fédéral. De plus, Ian McCreary a fait remarquer qu'on envisage d'autres modifications législatives pour desserrer tous les liens officiels qui alimentent toujours cette impression.

Enfin, Ian McCreary et Dennis Laycraft (vice-président exécutif, Canadian Cattlemen's Association) préconisent la modification des règles antidumping de l'OMC de façon à restreindre la définition du dumping pour empêcher expressément les prix d'éviction discriminatoires. Compte tenu de la nature cyclique des prix des produits agricoles, il y a bien des périodes où les prix de vente sont inférieurs au coût de production sans que le producteur ne soit en faute et où il peut par conséquent être victime de mesures antidumping. Les règles antidumping actuelles ne devraient donc pas s'appliquer au commerce des produits agricoles. Kenton Ziegler, le président de l'Alberta Canola Producers Commission, est aussi partisan de mesures dans ce domaine.

Le Comité est convaincu que la Commission joue un rôle utile en commercialisant du blé et de l'orge de grande qualité sans toucher de subventions. Tous les efforts voulus devraient être déployés à l'OMC pour maintenir la CCB en tant qu'entreprise commerciale légitime et pour modifier les règles antidumping de l'OMC en matière d'agriculture. Nous recommandons :

RECOMMANDATION 9

Que le Gouvernement du Canada :

a) travaille de concert avec des pays partageant son point de vue afin d'éliminer du document de négociation de l'OMC sur l'agriculture toute proposition d'éliminer graduellement les entreprises commerciales d'État ou les entreprises contrôlées par les agriculteurs comme la Commission canadienne du blé; et

b) cherche surtout à renforcer les règles antidumping de l'OMC afin de tenir compte des particularités du secteur agricole, étant donné qu'il arrive souvent que les prix des denrées subissent l'influence de facteurs extérieurs qui les font baisser au-dessous des coûts de production (déclencheur de mesures antidumping).

2. *Farm Bill* des États-Unis

La *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002, communément appelée le *Farm Bill*, est entrée en vigueur le 13 mai 2002 lorsqu'elle a été signée par le Président Bush. C'est une loi omnibus dont l'application va s'étaler sur plusieurs années et qui embrasse une vaste gamme de lois concernant les politiques agricoles et alimentaires fédérales des États-Unis. Elle est censée remplacer le *Farm Bill* de 1996, dont les dispositions devaient expirer en septembre 2001. Tout comme lui, le *Farm Bill* de 2002 aura une période d'application de six ans, qui expirera en 2007.

Tout bien considéré, le *Farm Bill* est une loi extraordinairement complexe dont les implications à long terme ne sont pas encore claires. Bien qu'on l'associe communément au versement de subventions aux agriculteurs américains, il porte sur une vaste gamme de questions et de problèmes agricoles et contient notamment des dispositions sur le commerce international, l'aide étrangère, la conservation et l'environnement. Néanmoins, la controverse qu'il a générée était focalisée sur l'augmentation substantielle des paiements de soutien agricole. En effet, le *Farm Bill* de 2002 injectera 51,7 milliards de dollars US dans les programmes américains de soutien agricole sur la période 2002-2007, en plus des sommes déjà prévues pour les mesures comprises dans le *Farm Bill* de 1996. La projection totale des dépenses prévues dans la version de 2002, y compris les initiatives débordant le cadre traditionnel des programmes agricoles, s'élèverait d'après les estimations à 273,9 milliards de dollars US. Rory McAlpine et Ted Menzies ont déclaré au Comité que les subventions

américaines à l'agriculture, qui étaient jusque-là versées de façon ponctuelle, seront désormais garanties pour une période de six ans.

L'adoption du *Farm Bill* était motivée au moins en partie par le désir des autorités américaines de protéger leurs intérêts agricoles contre les activités agricoles généreusement subventionnées de l'Union européenne et du Japon. Les estimations préliminaires pour l'année 2001, avant l'adoption du *Farm Bill*, révèlent que les transferts des consommateurs et des contribuables équivalaient à 21 p. 100 des recettes brutes des exploitations agricoles aux États-Unis. En comparaison, ils s'élevaient à 35 p. 100 des recettes agricoles pour l'Union européenne et à 59 p. 100 pour le Japon. Au Canada, l'aide financière est comparativement faible (17 p. 100 des recettes agricoles brutes).

a. *Farm Bill* et OMC

Les États-Unis affirment qu'ils sont encore bien décidés à éliminer à la longue toutes les subventions à l'agriculture. Néanmoins, ils maintiennent que, compte tenu des subventions versées par les autres pays à leurs agriculteurs, qui ont des effets majeurs de distorsion des marchés, ils doivent protéger leurs propres intérêts agricoles en « rendant les règles du jeu équitables », sans sacrifier les agriculteurs américains à la production étrangère subventionnée. À Washington, plusieurs témoins ont raconté essentiellement la même histoire au Comité : que le *Farm Bill* était destiné à exercer une pression sur l'UE, le Japon et d'autres pays pour les amener à réduire leurs subventions à l'agriculture. Le représentant Pomeroy est même allé jusqu'à qualifier le *Farm Bill* d'équivalent commercial d'une course aux armements, destiné à obtenir un allégement rapide des subventions versées aux adversaires.

L'automne dernier, les États-Unis ont déposé à l'OMC leur proposition de réduction des subventions à l'agriculture. Dans cette proposition, ils disent accepter d'éliminer leurs subventions en ajoutant toutefois qu'ils commenceront à le faire seulement quand les subventions européennes et japonaises auront été réduites au niveau actuel des leurs. D'après les témoignages entendus au Comité, les Européens ont été réticents à agir jusqu'à présent.

En dépit de l'augmentation du soutien à la production des agriculteurs américains qu'il prévoit, les États-Unis maintiennent que le *Farm Bill* est compatible avec leurs engagements vis-à-vis de l'OMC. En vertu de la réglementation actuelle de l'OMC, les États-Unis ne peuvent pas octroyer plus de 19,1 milliards de dollars US par année en subventions à l'agriculture liées au prix ou à la production. Pourtant, d'après les analystes de la Communauté européenne, il est très vraisemblable que les dispositions sur les subventions du *Farm Bill* lui feront dépasser ce plafond.

Les répercussions à long terme du *Farm Bill* sont encore loin d'être claires, mais l'augmentation des subventions à l'agriculture aux États-Unis est globalement inquiétante pour le Canada et pour les autres pays. On s'inquiète notamment du fait que le *Farm Bill* risque de compromettre les progrès en vue de la réforme agricole au cours de la ronde actuelle de négociation à l'OMC. Le Canada et de nombreux autres pays réclament avec insistance l'élimination des subventions à l'agriculture. Or, même si les États-Unis disent continuer à vouloir atteindre le même objectif, bien des observateurs sont convaincus que la contribution du *Farm Bill* au soutien des producteurs agricoles américains représente un pas dans l'autre direction. Qui plus est, de nombreux pays estiment que le *Farm Bill* va saper la crédibilité des États-Unis dans les négociations agricoles de demain.

b. Répercussions du *Farm Bill* au Canada et ailleurs

Les critiques du *Farm Bill* craignent que l'augmentation des subventions à la production que cette loi offre aux agriculteurs américains n'exerce d'autres pressions à la baisse sur les prix internationaux des produits agricoles en maintenant un niveau de production artificiellement élevé. Les subventions sont considérées comme dommageables parce qu'elles créent un cercle vicieux de difficultés et de dépendance. En effet, elles encouragent les agriculteurs à continuer à produire des denrées qui ne seraient pas profitables s'ils n'avaient pas accès à un soutien financier. L'introduction en particulier de paiements contracycliques garantis devrait normalement avoir un effet de distorsion sur les prix mondiaux des céréales. Il s'ensuit que le *Farm Bill* risque d'exacerber les difficultés avec lesquelles sont aux prises les agriculteurs du monde entier.

Le Canada craint pour sa part que cela ne nuise à ses agriculteurs, particulièrement à ceux des provinces des Prairies. Les producteurs céréaliers canadiens comptent parmi les moins subventionnés du monde industrialisé. Une augmentation des subventions versées aux agriculteurs américains creuse l'écart entre le soutien du revenu offert à ceux-ci et celui accordé aux agriculteurs canadiens qui ont alors plus de mal encore à demeurer compétitifs.

En outre, on croit que la production subventionnée dans le monde industrialisé est un obstacle majeur à la croissance économique des pays en développement, puisque les pays pauvres qui disposent des ressources économiques nécessaires pour devenir d'importants producteurs agricoles sont incapables d'exporter leurs produits en raison des tarifs élevés et des prix internationaux en baisse à cause de la production subventionnée des pays riches.

c. Étiquetage du pays d'origine

Bien que les subventions aient retenu une grande partie de l'attention internationale qui lui a été accordée, le *Farm Bill* présente d'autres aspects inquiétants aussi. En effet, ses dispositions sur l'étiquetage du pays d'origine pourraient avoir de graves implications pour les producteurs et les exportateurs canadiens, particulièrement dans le secteur du bétail. Le gouvernement fédéral et l'industrie agroalimentaire canadienne s'efforcent donc en priorité de faire abroger cette loi.

À partir de septembre 2002, un système d'étiquetage volontaire a été introduit pour la vente au détail de la viande, du poisson, des fruits et légumes et des arachides. Les établissements de restauration sont exemptés. L'étiquetage deviendra obligatoire en septembre 2004 à moins que le *Farm Bill* ne soit modifié. Les lignes directrices de l'étiquetage volontaire, qui inspireront probablement les dispositions sur l'étiquetage obligatoire en 2004, sont très précises. Dans le cas de la viande et de ses produits, par exemple, on ne pourra apposer l'étiquette « Product of the U.S. » que sur les produits d'animaux nés, élevés et abattus aux États-Unis. Les étiquettes de tous les autres produits devront préciser tous les pays ayant participé à la production, en ordre décroissant selon leur apport en poids au produit final.

Les obligations d'étiquetage du pays d'origine étaient censées permettre aux consommateurs américains de distinguer les produits agricoles de chez eux de ceux qui sont produits en tout ou en partie à l'extérieur de leur pays. Certains agriculteurs et éleveurs canadiens craignent qu'il n'en résulte des étiquettes compliquées et des systèmes de suivi coûteux, particulièrement quand on sait que de nombreuses bêtes passent un certain temps au Canada et aux États-Unis entre leur naissance et leur transformation, de sorte que tout cela constituerait un obstacle important au commerce pour les producteurs canadiens. La ségrégation et les autres règlements applicables à l'étiquetage du pays d'origine coûteront, selon les estimations, de 1 à 2 milliards de dollars à la seule industrie canadienne de la viande rouge.

L'étiquetage du pays d'origine imposerait aussi vraisemblablement des coûts très élevés sur le marché américain. D'après un rapport du Département de l'Agriculture des États-Unis, le coût pour les consommateurs américains de l'identification du bœuf produit chez eux s'élèverait à environ 2 milliards de dollars.

Enfin, les critiques du *Farm Bill* ont fait remarquer que les nouvelles exigences d'étiquetage sont curieuses, puisque les États-Unis se sont farouchement opposés à la proposition de l'Union européenne d'exiger l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés (OGM). Selon les États-Unis, l'étiquetage des OGM et le règlement qui l'imposerait seraient susceptibles de constituer un obstacle au commerce.

À Washington, le Comité a été renseigné sur la complexité des règlements applicables à l'étiquetage du pays d'origine, qui amène l'industrie de la viande des États-Unis à refuser d'étiqueter ses produits. Sharon Bomer-Laurentsen (sous-représentante américaine adjointe au Commerce pour l'agriculture) a mentionné que le Département de l'Agriculture voulait que la réglementation restreigne le commerce le moins possible. Le sénateur américain Craig Thomas (rép. – Wyoming) s'est montré étonné que les règles d'étiquetage du pays d'origine causent des inquiétudes et a déclaré que toute difficulté d'administration du programme devrait être considérée comme un sujet de préoccupation américain.

Du côté canadien de la frontière, le Comité s'est fait dire que le gouvernement du Canada ne devrait pas hésiter à contester devant l'OMC et dans le cadre de l'ALENA les conditions d'étiquetage du pays d'origine, dans l'éventualité où celui-ci ne resterait pas volontaire, si c'est dans l'intérêt du Canada. Le gouvernement va continuer à s'efforcer de convaincre les autorités américaines d'abroger cette disposition du *Farm Bill*.

C. Subventions américaines au projet de gazoduc de l'Alaska

Les fonctionnaires canadiens ont deux principales craintes au sujet de la construction d'un pipeline pour transporter le gaz naturel du versant nord de l'Alaska jusqu'aux marchés américains « des 48 États du Sud » en passant par le Canada. Le fait que le gros du pipeline sera aménagé au Canada donne à notre pays un certain pouvoir dans les discussions sur les questions liées aux politiques énergétiques.

Premièrement, le projet de loi américain injecterait des subventions dans le projet. Le comité de l'énergie et des ressources naturelles du Sénat américain a étudié un projet de loi prévoyant un amortissement accéléré, des garanties d'emprunt (à hauteur de 18 milliards de dollars US) et des crédits d'impôt au cas où le prix du gaz à la tête du puits en Alaska tomberait sous les 1,35 $US par mille BTU.

Les gouvernements canadien et américain veulent tous deux que les décisions concernant le pipeline soient prises uniquement en fonction des forces du marché. Autrement dit, c'est le secteur privé qui, au bout du compte, devrait décider de la nature du pipeline et du moment de sa construction. Du point de vue du Canada, toute aide financière provoquerait une distorsion des marchés de l'énergie et nuirait aux projets canadiens dans le delta du Mackenzie. L'ambassadeur Kergin a déclaré au Comité que le projet de loi sur le pipeline causerait effectivement des préjudices au projet du delta du Mackenzie. Paul Frazer a déploré le manque de dialogue utile sur la question du pipeline et pressé les Canadiens d'étudier attentivement le projet de loi. Le Gouvernement du Canada semble s'opposer principalement aux crédits d'impôt prévus dans le projet de loi américain. Pour sa part, l'Administration Bush tente de résister au Congrès qui cherche à faire ajouter des subventions à la version finale du projet de loi.

Deuxièmement, le pipeline de l'Alaska pourrait laisser en plan les réserves gazières du delta du Mackenzie, mais comme le Comité s'est fait dire tant par l'ambassadeur du Canada que par celui des États-Unis que si le projet du Mackenzie débute en premier – et des indices laissent croire que c'est ce qui arrivera –, ce problème n'en serait plus un.

AMÉLIORER LA PRÉSENCE OFFICIELLE DU CANADA, LA TRANSMISSION DE L'INFORMATION ET LA DÉFENSE DE NOS INTÉRÊTS AUX ÉTATS-UNIS

On a aussi discuté devant le Comité des trois questions clés suivantes : a) si la présence officielle du Canada aux États-Unis est suffisante, particulièrement aux paliers local et régional; b) si le Canada renseigne suffisamment bien les décideurs américains sur l'état des relations commerciales bilatérales et sur les mesures de sécurité qu'il prend; et c) si le Canada déploie suffisamment d'efforts aux États-Unis pour défendre les intérêts commerciaux canadiens, notamment dans les domaines du bois d'œuvre résineux, de l'agriculture et des problèmes frontaliers. Sur le premier point, le Comité a entendu plusieurs témoins déclarer que le Canada doit accroître sa présence aux États-Unis, particulièrement à l'extérieur de Washington, dans les centres régionaux. Dans les années 1990, les compressions des ressources avaient eu pour effet de réduire l'effectif des représentants canadiens dans ces localités et ces régions, ce qui nuit à nos efforts pour recueillir de l'information sur les marchés, élaborer des politiques commerciales et communiquer avec les Américains au niveau des localités, des régions et des États.

Le budget de février 2003 a tenté d'atténuer ce problème puisqu'il prévoyait 11 millions de dollars pour l'amélioration de la représentation du Canada dans les diverses régions des États-Unis. On prévoit que cette somme sera consacrée par le MAECI à l'ouverture de cinq à sept nouveaux consulats qui s'ajouteront aux quatorze bureaux diplomatiques et commerciaux déjà établis aux États-Unis pour faire la promotion du commerce, particulièrement dans des régions stratégiques comme le Sud-Ouest. Malgré cet ajout, le nombre total de bureaux régionaux ne dépassera guère plus que la moitié des 38 qui représentent le Mexique aux États-Unis, une situation que le Comité juge inacceptable.

L'ambassadeur Kergin a affirmé qu'on ne se plaint jamais d'avoir trop d'argent, mais que l'ambassade du Canada à Washington avait néanmoins un budget assez élevé et que ce qu'il fallait vraiment, c'est une plus grande représentation régionale.

Paul Frazer a approuvé en soulignant la variation démographique des régions américaines et la nécessité d'ouvrir de nouveaux consulats dans les régions du pays en forte croissance. Toutefois, il demande que de l'argent neuf soit injecté dans les bureaux régionaux et que ces consulats soient dotés d'un personnel suffisant.

William Lash III croit que le Canada doit être plus visible aux États-Unis et y ouvrir d'autres bureaux régionaux. Il serait également utile d'y avoir de plus nombreux représentants des provinces.

Les témoins que le Comité a entendus n'étaient pas tous d'avis qu'il faut injecter plus de ressources aux États-Unis. Roy McLaren, par exemple, a fait valoir deux points cruciaux contre une telle approche. Premièrement, le secteur privé canadien est parfaitement capable de desservir le marché américain et n'a pas besoin d'aide supplémentaire du gouvernement. Deuxièmement, investir des ressources supplémentaires aux États-Unis ne fera qu'accroître davantage notre dépendance commerciale par rapport à ce marché. Selon lui, il serait préférable que le gouvernement investisse ailleurs qu'aux États-Unis, afin de contribuer à diversifier les relations commerciales du pays.

Même si le Comité reconnaît de tout cœur la nécessité de la diversification du commerce canadien – et nous y reviendrons plus longuement – il reconnaît aussi que le Canada n'est pas suffisamment bien représenté dans des régions clés des États-Unis comme le Sud et le Sud-Ouest. De nouveaux bureaux doivent y être ouverts et recevoir comme principal mandat de mousser les ventes des produits et services canadiens dans les régions économiques importantes des États-Unis et, comme Laura Macdonald (professeure, Université Carleton) l'a déclaré au Comité, de faire bien connaître les intérêts et les préoccupations du Canada à l'extérieur de Washington. Il faudrait donc moins insister sur les services diplomatiques classiques offerts dans les consulats et avoir recours à des consuls honoraires si on impose des restrictions budgétaires.

Il y a aussi la question de la transmission aux Américains de renseignements utiles sur l'état du commerce et de la sécurité entre les deux pays. Selon Donald Barry, le Canada est mal perçu par les médias américains et par le monde législatif des États-Unis, et il faudrait corriger ces impressions négatives du public et des législateurs. À son avis, le Canada devrait faire savoir dans tous les États-Unis qu'il est un partenaire sûr et fiable des Américains (c.-à-d. pas une menace pour la sécurité), qu'il est un partenaire économique capital – le Canada est d'ailleurs le premier marché d'exportation de marchandises de 39 des 50 États américains – et qu'il est le plus important fournisseur étranger de pétrole, de gaz naturel et d'hydroélectricité du marché américain. Le Comité a recommandé (cf. la recommandation 1) qu'une campagne d'information sur les questions de sécurité soit lancée.

M. Barry a fait remarquer que la tâche de modifier les perceptions américaines du Canada sera difficile, compte tenu du sentiment de vulnérabilité de nos voisins côté sécurité et du fait que la sécurité est pour eux une priorité si cruciale à l'heure actuelle. À son avis, nous devrions travailler de concert avec les autorités américaines pour contribuer à dissiper ces perceptions. Plusieurs autres témoins ont fait observer que les incidents préjudiciables pour la sécurité et mettant le Canada en cause semblent être amplifiés par les médias tandis que les progrès réalisés (p. ex. le Plan d'action pour la frontière) sont passés sous silence.

À Washington, Theresa Cardinal-Brown (coprésidente, Americans for Better Borders Coalition) a pressé les Canadiens de renseigner le Congrès américain sur nos politiques d'immigration pour renverser l'impression actuelle que celles-ci sont moins rigoureuses que celles de nos voisins du Sud. William Lash III a dit aux politiciens canadiens d'« éveiller » leurs homologues américains à la réalité commerciale canado-américaine.

Enfin, certains des témoins qui ont comparu devant le Comité avaient aussi à l'esprit l'amélioration de la promotion des intérêts canadiens aux États-Unis. En mai 2002, le Gouvernement du Canada a décidé de consacrer 20 millions de dollars à une campagne de promotion, dont la plus grande partie (17 millions de dollars) sous la forme d'une subvention à l'Association des produits forestiers du Canada, pour faciliter la promotion des intérêts canadiens dans le domaine du bois d'œuvre résineux. Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le Ministre Pettigrew a insisté sur la nécessité d'une expansion du programme de promotion du Canada aux États-Unis. Des fonds supplémentaires permettraient au gouvernement fédéral d'intensifier ses efforts en vue d'informer les législateurs américains de la position canadienne sur le conflit du bois d'œuvre résineux et du prix que les consommateurs américains sont contraints à payer en raison des droits imposés sur les produits forestiers canadiens.

M. Barry a aussi souligné que l'incidence du Canada sur les États-Unis est essentiellement ressentie aux niveaux sectoriel et régional. Les perceptions que les Américains ont de nous sont rarement combinées au palier national, sauf pour une impression générale qui n'est pas bien informée. Les opinions sectorielles et régionales prévalent souvent, et c'est pourquoi le Canada se doit de trouver des alliés pour contrer les pressions exercées par ces sources. À ce propos, selon M. Frazer, il serait utile que les premiers ministres provinciaux et les gouverneurs américains se réunissent régulièrement.

Laura Macdonald a souligné pour sa part que le Canada va devoir apprendre comment faire un lobbying plus dynamique et plus efficace auprès du Congrès des États-Unis sur les enjeux et les problèmes clés, en plus de consacrer des ressources financières accrues à ses efforts de lobbying aux États-Unis dans leur ensemble.

Un autre témoin qui a comparu devant le Comité, Rolf Mirus, a fait remarquer que « vendre » le Canada aux États-Unis n'est pas une tâche facile. Les relations personnelles au niveau politique régional commencent à évoluer; en outre, Thomas Ridge et John Manley ont de bonnes relations professionnelles. Pour donner une meilleure impression du Canada aux États-Unis, nous devons changer nos politiques (p. ex. renforcer notre armée) plutôt que dépenser pour acheter de la publicité dans les journaux.

Enfin, Richard Harris a déclaré que la relation politique entre les deux pays est un facteur clé auquel nous devons nous attaquer. Renforcer cette relation bilatérale pourrait avoir de très importantes retombées sur nos relations commerciales mutuelles. À Washington, un certain nombre de témoins nous ont précisé l'importance que les législateurs de nos deux pays travaillent à établir un dialogue significatif sur nos relations bilatérales. Le Groupe parlementaire Canada-É.-U. travaille en ce sens depuis un certain nombre d'années, mais il faudrait aussi encourager les divers comités parlementaires américains et canadiens à collaborer davantage.

Le Comité reconnaît avec le Ministre Pettigrew qu'il nous faut mieux défendre nos intérêts et il est conscient qu'il nous faut aussi maintenir d'excellentes relations avec les volets exécutif et législatif du gouvernement des États-Unis. Pour faire des progrès dans chacun des secteurs analysés dans le présent chapitre (présence officielle du Canada, transmission de l'information et défense de nos intérêts aux États-Unis), le Comité recommande :

RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement fédéral :

a) augmente de façon substantielle le nombre de consulats aux États-Unis par rapport au nombre prévu. Ces nouveaux bureaux consulaires devraient être désignés essentiellement comme responsables du commerce et des investissements et être dotés d'un personnel professionnel compétent et expérimenté;

b) lance immédiatement une campagne bien ciblée pour informer les décideurs américains de l'importance de nos relations commerciales bilatérales;

c) accroisse les crédits qu'il consacre à la défense des investissements et intérêts commerciaux canadiens aux É.-U. de manière à augmenter l'efficacité de ses stratégies; et

d) renforce les relations bilatérales avec les organes exécutif et législatif du gouvernement américain. Nous devrions aussi formuler des stratégies pour collaborer de manière plus efficace et régulière avec le Sénat et la Chambre des représentants dans les dossiers et questions d'importance qui préoccupent nos deux pays, et obtenir les ressources budgétaires appropriées. Pour ce faire, le gouvernement devrait établir un bureau parlementaire à Washington pour aider les parlementaires canadiens à collaborer avec les législateurs américains et les autres décideurs clés de ce pays.

PARTIE 3 : LA POLITIQUE COMMERCIALE À LONG TERME

DU CANADA : INTÉGRATION ACCRUE OU DIVERSIFICATION?

L'intégration économique du Canada et des États-Unis s'est accrue au cours des quarante dernières années à un rythme qui s'est accéléré depuis le lancement de l'ALE en 1989. Quelle part de cette intégration, qui se traduit par l'augmentation des échanges commerciaux et investissements transfrontaliers, est attribuable à la libéralisation du commerce et quelle part l'est à d'autres facteurs comme les fluctuations du taux de change? Y aurait-il eu une telle intégration sans l'ALE et l'ALENA? Faut-il prendre des mesures pour accroître l'intégration en bonne et due forme avec les États-Unis ou adopter plutôt une politique de diversification commerciale dynamique pour rendre le Canada moins vulnérable aux mesures de sécurité et aux actions commerciales des États-Unis? Voilà, selon nous, des questions auxquelles les décideurs canadiens devraient réfléchir attentivement.

DIMINUTION DES BÉNÉFICES DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE

Les discussions sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis correspondent en fait à la période qui commence au lancement de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) en 1989. L'ALE a vraiment ouvert de nouveaux débouchés et provoqué une restructuration industrielle qui dure encore. Comme l'ALENA a eu une incidence moindre sur le commerce Canada - États-Unis, on peut affirmer sans se tromper que la libéralisation du commerce rapporte de moins en moins au Canada. L'ALENA a eu davantage d'effets sur les échanges entre le Canada et le Mexique.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), auquel sont parties le Canada, les États-Unis et le Mexique, est entré en vigueur en janvier 1994. Conçu pour développer le commerce et multiplier les investissements entre les trois États parties, l'Accord visait les barrières tant tarifaires que non tarifaires et renfermait des clauses sur la façon de faire des affaires dans la zone de libre-échange. Comme l'ALENA est largement inspiré de l'ALE, il n'a pas tellement joué sur les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. L'annexe sur la réduction des tarifs entre les deux pays n'a pas changé – les tarifs douaniers sur presque toutes les marchandises d'origine canadienne ou américaine ont été abolis le 1er janvier 1998[35] – et la plupart des dispositions de l'accord bilatéral antérieur ont été incorporées dans l'ALENA. Il y a quelques exceptions d'importance, notamment le fait que l'ALENA ait étendu le champ d'application de l'ALE en englobant presque tous les aspects du commerce transfrontalier des services. Comme le professeur de Mestral l'a fait remarquer au

35 Entre autres exceptions il y a, du côté canadien, des produits agricoles dont l'offre est réglementée (p. ex. les produits laitiers et la volaille) et, du côté américain, le sucre, les produits laitiers, les arachides et le coton.

Comité, l'ALENA a réussi à supprimer les barrières commerciales dans le secteur des services.

A. L'ALE et la croissance commerciale

Le Canada a vécu une explosion des échanges commerciaux avec les États-Unis depuis que l'élimination des tarifs douaniers a commencé en 1989 sous le régime de l'ALE. Les exportations vers les États-Unis ont augmenté de 250 p. 100 entre 1988 et 2001 et les importations, de 153 p. 100 durant la même période.

Les partisans de l'ALE, dont le gouvernement fédéral, ont souvent souligné que l'accord avait été une réussite éclatante pour ses deux États membres[36]. À leur avis, l'Accord a favorisé une forte croissance économique, entraîné une hausse des investissements et des échanges entre le Canada et les États-Unis, et contribué à des taux de chômage planchers. Selon Pierre Alvarez, l'ALE et la déréglementation des marchés de l'énergie dans les années 80 sont deux mesures gouvernementales extrêmement heureuses dont l'incidence rivalise avec celle du Pacte de l'automobile. L'accès au marché américain a permis une hausse fulgurante des ventes.

Impossible de prétendre que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'a pas eu un effet bénéfique sur les échanges commerciaux entre les deux pays. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, le Canada a vécu une réorientation et une restructuration de son économie qui, aujourd'hui, se tourne davantage vers l'exportation tout en étant mieux intégrée dans une économie nord-américaine collective. Comme William Dymond (directeur général, Centre de droit et de politique commerciale) l'a fait remarquer au Comité, des secteurs entiers de l'économie canadienne ont été restructurés sur un axe nord-sud.

John Helliwell, qui est loin d'être un chaud partisan de l'accord bilatéral, a appris au Comité que l'ALE avait entraîné une croissance deux fois plus rapide du commerce nord-sud que ce qu'avait prévu le modèle dont il se servait. Les industries qui craignaient le libre-échange (p. ex. textile et confection, meuble, vin) ont été celles qui, tout compte fait, en ont le mieux profité[37].

---

36 Cf., par exemple, Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, *L'ALENA après sept ans – Faire fructifier un partenariat nord-américain*, 2002.

37 En revanche, le revenu par habitant a augmenté moins que prévu, puisque les grandes économies d'échelle auxquelles on s'attendait ne se sont pas matérialisées.

D'autres études empiriques comparant la croissance du commerce des produits visés par l'Accord à celle des produits dont le commerce se faisait déjà en franchise avant l'Accord étayent la constatation que l'ALE a contribué à l'expansion des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis[38].

B. Autres facteurs influant sur les relations commerciales Canada - États-Unis

Cette évaluation optimiste de l'impact de l'ALE sur le commerce est cependant tempérée par la réalité, puisqu'un certain nombre de facteurs autres que la libéralisation du commerce découlant de l'Accord ont joué sur les échanges entre les deux pays. Malgré la croissance considérable du commerce entre le Canada et les États-Unis depuis l'entrée en vigueur de l'ALE en 1989, il serait trompeur de laisser croire que cette croissance est attribuable exclusivement à la libéralisation du commerce découlant de l'ALE (et de l'ALENA qui lui a succédé). Il est vrai que des accords comme l'ALE améliorent les conditions du commerce en abaissant les barrières tarifaires et en créant un milieu stable et sûr pour les échanges et les capitaux, mais ils ne constituent qu'un seul des nombreux facteurs qui influent sur les échanges de marchandises et de services entre pays à un moment donné.

Bien entendu, presque tout le commerce bilatéral avait déjà été libéralisé avant la mise en application de l'accord. Lorsque l'ALE a été signé en 1989, de nombreuses marchandises se transigeaient déjà en franchise entre le Canada et les États-Unis, en particulier les automobiles et pièces d'automobiles depuis la conclusion du Pacte de l'automobile en 1965. De plus, les tarifs sur les aéronefs et leurs pièces, la pâte, les produits du papier et du bois, le pétrole brut, le pétrole et le gaz naturel – quelques-uns des plus importants produits d'exportation du Canada – n'ont pas été touchés par l'ALE. En tout, on estime qu'un bon 35 p. 100 du commerce Canada - États-Unis se faisait en franchise avant l'entrée en vigueur de l'ALE(39). D'autres lignes tarifaires étaient basses suite aux cycles successifs du GATT sur les réductions tarifaires.

---

38 Cette méthodologie a été employée dans Schwanen, Daniel, *Trading Up: The Impact of Increased Continental Integration on Trade, Investment and Jobs in Canada*, Commentaire no 89, Institut C.D. Howe, Toronto, 1997.

39 Marcel Côté, *Le libre-échange dix ans après : dix ans plus tard, le bilan est positif*, Cité Libre, avril/mai 1998, p. 48.

La part américaine des exportations canadiennes augmente régulièrement depuis des décennies

Source : Statistiques Canada

Comme Tim O'Neill (vice-président exécutif et économiste en chef, Groupe financier BMO) l'a dit au Comité, l'ALE a été le point culminant de la libéralisation du commerce entre le Canada et les États-Unis qui se réalisait peu à peu depuis quarante ans. La réduction des tarifs prévue dans l'ALE était, globalement, assez mince. Il va sans dire qu'une part importante de la croissance du commerce bilatéral depuis 1989 serait attribuable à un milieu plus propice aux échanges qui s'était établi avant même la mise en œuvre de l'ALE. Dans son mémoire au Comité, Jim Stanford a signalé que deux secteurs « libéralisés » – l'énergie et l'automobile – représentaient à eux seuls pas moins de 40 p. 100 de la croissance des exportations sous le régime de l'ALE. Dans ni l'un ni l'autre de ces secteurs, l'ALE n'a amélioré l'accès au marché américain.

L'ALE a amélioré l'accès du Canada au marché américain, mais deux facteurs macroéconomiques indépendants de l'accord ont aussi joué sur le commerce entre le Canada et les États-Unis après l'ALE. En plus d'avoir influé sur la croissance commerciale entre les deux pays au cours des années 90, ils ont eu un effet non négligeable sur la balance commerciale. Presque toute la croissance des exportations vers les États-Unis depuis la mise en œuvre de l'ALENA est attribuable à a) la faiblesse du taux de change entre les deux pays et b) des taux de croissance supérieurs chez nos voisins du sud (cette croissance aux États-Unis engloutissant nos exportations).

Taux de change Canada - É.U. de 1986 à 2003

Source : Banque du Canada

Le premier de ces trois facteurs, c'est la performance du dollar canadien que montre le tableau ci-dessus. Après avoir monté rapidement dans l'année précédant immédiatement le lancement des négociations sur l'ALE en 1989 – le dollar avait alors atteint la marque des 85 cents cette année-là – notre monnaie a continué à s'apprécier par rapport au dollar américain, sa valeur atteignant presque 89 cents en 1992.

Cependant, entre 1992 et 2002, le dollar canadien a chuté de manière régulière, ce qui a fait baisser le prix des produits canadiens vendus aux États-Unis tout en rendant les marchandises américaines plus chères au Canada[40]. Cela a exercé une pression à la baisse sur la croissance des importations au Canada et amélioré la compétitivité des produits canadiens sur le marché américain, portant les exportations à des niveaux plus élevés.

40 En 2003, le dollar canadien a rebondi de manière marquée en raison de la grande faiblesse du dollar américain.

John Helliwell a appris au Comité que c'est principalement la politique américaine d'entretenir la force du dollar au cours des années 90 qui a provoqué la hausse des exportations canadiennes aux États-Unis pendant cette décennie. La part de nos exportations vers ce pays est passée de 77 p. 100 avant l'ALE à 87 p. 100 aujourd'hui, le taux de change étant le facteur primordial de cette augmentation. M. O'Neill partageait cet avis et a souligné que, si on examine l'augmentation du volume des échanges commerciaux dans les années 90, on constate que la chute vertigineuse du dollar canadien, qui est passé de 90 à 65 cents US, est le facteur déterminant. Fred McMahon a aussi soutenu que la dévalorisation de la devise canadienne était la principale cause de l'imposant excédent commercial entre le Canada et les États-Unis.

Outre l'effet du taux de change, après la récession du début des années 90, les États-Unis sont entrés dans l'une des plus longues périodes d'expansion économique ininterrompue de leur histoire. Une combinaison de facteurs dont la croissance de la productivité, la baisse du prix des matières premières, les gains du marché des actions et un dollar fort, a permis à l'économie de prospérer, créer des emplois, hausser les revenus et attirer des capitaux sans pour autant déclencher une poussée inflationniste. Les niveaux de consommation ont augmenté au rythme de la richesse américaine, faisant grimper la demande pour des produits canadiens. Comme l'économie canadienne n'a pas eu d'aussi bons résultats, la demande pour les produits américains au Canada n'a pas connu une courbe ascendante aussi prononcée, à telle enseigne que les exportations canadiennes aux États-Unis ont largement distancé les importations provenant de ce pays.

Enfin, l'ALE a sans doute fait que des marchandises canadiennes destinées à d'autres clients que les États-Unis ont sans doute été déroutées en partie vers le marché américain. Il se pourrait que des exportations vers d'autres pays aient été réacheminées vers les États-Unis et que le commerce entre provinces canadiennes ait dévié vers ce pays. Comme M. Helliwell l'a fait remarquer aux membres du Comité, certains gains du commerce nord-sud se sont faits aux dépens du commerce avec le reste du monde. Par conséquent, le Canada n'a pas tiré profit de ce changement. Alors que la création de nouveaux débouchés commerciaux rapporte des avantages économiques aux Canadiens, le détournement du commerce avec les autres pays selon la variation des tarifs douaniers peut simplement mener à des carences économiques[41].

41 Dans les ouvrages d'économique, il y a tout un débat sur la question de savoir si les accords de libre-échange régionaux servent avantageusement l'objectif à long terme d'un libre-échange planétaire. Les partisans des accords régionaux soutiennent que des accords comme l'ALE ou l'ALENA simplifient les négociations multilatérales en réduisant le nombre de protagonistes au niveau mondial. Les adversaires sont convaincus que les accords régionaux faussent artificiellement les échanges commerciaux parce qu'ils sont susceptibles de détourner le commerce avec les partenaires à l'extérieur du bloc régional au profit de ceux à l'intérieur du bloc pour des raisons autres qu'économiques.

C. Diminution des gains tirés de la libéralisation du commerce sous le régime de l'ALENA

Il est aussi utile de mentionner que les gains tirés de la réduction des tarifs entre le Canada et les États-Unis, de loin les deux plus grandes économies de l'ALENA, ont été réalisés non pas sous le régime de l'ALENA mais sous celui de l'ALE. Au moment de l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994, les tarifs entre le Canada et les États-Unis avaient déjà pratiquement disparus.

Il ne faut donc pas s'étonner de constater que l'ALENA n'a provoqué aucune explosion du commerce bilatéral. De fait, une étude américaine effectuée en 1997 sur l'impact économique de l'ALENA a révélé que tout le commerce des États-Unis avec les pays en dehors de l'ALENA avait augmenté du même pourcentage (hausse de 11 p. 100 en 1994, 14 p. 100 en 1995, 5 p. 100 en 1996) tout de suite après l'entrée en vigueur de l'accord, que l'ensemble des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis (15 p. 100 en 1994, 12 p. 100 en 1995, 7 p. 100 en 1996)[42].

Comme le conclut cette étude, presque toute la spécialisation internationale que l'on pouvait attendre de la libéralisation du commerce s'était déjà produite avant l'entrée en vigueur de l'ALENA[43]. Bien que l'accord ait effectivement stimulé une certaine spécialisation transfrontière des produits manufacturés, il faudrait le considérer comme une étape vers l'intégration économique de l'Amérique du Nord qui était en voie de se réaliser de toute façon. D'ailleurs, la plupart des gains que le Canada a tirés de la libéralisation du commerce en Amérique du Nord ont été réalisés après la mise en application de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, et l'ALENA y a ajouté bien peu.

ÉVALUER LES AVANTAGES D'UNE PLUS GRANDE INTÉGRATION

Si les bénéfices économiques de l'intégration ont déjà été récoltés quasi entièrement, comme le chapitre précédent de notre étude porte à le croire, pourquoi envisager une plus grande intégration? Le Comité a entendu divers points de vue sur les avantages d'établir des liens économiques en règle plus étroits avec les Américains. Dans le présent chapitre, nous allons résumer les témoignages reçus et évaluer quelques politique distinctes qui nous ont été suggérées.

---

42 Arlene Wilson, « NAFTA's Effect on Canada-U.S. Trade and Investment », CRS Report for Congress 97-98, 26 septembre 1997.

43 *Ibid.*, p. 5.

John Helliwell a appris au Comité que l'argument favorable à un rapprochement avec les Américains tient à la possibilité de tirer de ces relations un revenu par habitant supérieur. Toutefois, ce résultat ne se produira pas puisque le filon est presque épuisé. De plus, l'étude qu'il a effectuée sur le bien-être subjectif porte à conclure que le caractère distinct et l'indépendance du Canada produit un bien-être subjectif supérieur. Par conséquent, il prédit que l'adoption de politiques visant à resserrer les liens bilatéraux aura un coût net. M. Helliwell trouve aussi qu'il est dangereux de croire que, parce que nous avons été incapables d'obtenir ce que nous voulions – un accès plus libre au marché américain et une meilleure protection contre les recours commerciaux pris par les États-Unis –, il faudrait poursuivre l'intégration pour atteindre notre objectif.

Selon Theodore Cohn (professeur, Département de science politique de l'Université Simon Fraser), le Canada devrait mettre l'accent sur le multilatéralisme commercial dans ses relations avec les États-Unis puisque a) le multilatéralisme insiste sur la primauté du droit, ce qui limite la capacité des partenaires plus importants de demander des paiements parallèles; b) les États-Unis accepteront de modifier leur politique dans le secteur agricole et sur les mesures commerciales de circonstance (droits compensateurs et antidumping) uniquement dans un contexte multilatéral; et c) le Canada profite de l'existence de toute une gamme de groupes plurilatéraux tels que la Quadrilatérale.

Bob Keyes (vice-président, International, Chambre du commerce du Canada) estime qu'il est irréaliste de croire que l'un ou l'autre des modèles d'intégration proposés (convergence et harmonisation, union douanière, marché commun, intégration économique totale, dollarisation, expansion de l'ALENA, nouveau cadre de gouvernance nord-américain et institutions politiques continentales) se réalisera du jour au lendemain, sans compter que tous soulèvent des problèmes politiques et des questions de souveraineté. C'est une opinion maintes fois entendues à nos séances. Pourtant, M. Keyes croit que toutes ces mesures d'intégration méritent d'être analysées et discutées.

D'autres témoins se sont dit d'avis que des liens plus étroits avec les États-Unis aideraient à réduire le risque associé aux actions commerciales ou mesures de sécurité que prennent ceux-ci. Rolf Mirus conclut, comme John Helliwell, que la plupart des gains à tirer de la libéralisation du commerce ont déjà été réalisés, mais il craint toutefois que les bénéfices économiques découlant de l'intégration nord-américaine soient compromis si une nouvelle attaque terroriste se produisait en sol américain ou si les Américains se repliaient encore plus sur eux-mêmes. Par conséquent, il serait important de discuter avec eux des intérêts communs (p. ex. la sécurité, les richesses naturelles) et de la progression de l'intégration (p. ex. l'union douanière).

Thomas d'Aquino a pris une position semblable au sujet de la gestion du risque, tout en rejetant les autres modèles d'intégration comme l'union douanière. Le projet d'Initiative nord-américaine de sécurité et de prospérité (INASP), dont nous avons traité dans le chapitre sur les questions douanières, résume cette attitude. Afin d'éviter que les Américains n'imposent leurs besoins en matière de sécurité (p. ex. une alerte code rouge à la frontière), M. d'Aquino conclut que le Canada devrait commencer par mettre au point une stratégie nord-américaine en tenant compte de l'intérêt national, puis tenter de la faire accepter par les États-Unis. Il reconnaît qu'il faudrait des dirigeants politiques forts et un consensus national inébranlable.

D'autres font pourtant valoir que le Canada aurait vraiment intérêt à accroître l'intégration malgré les risques pressentis. L'honorable Perrin Beatty (président-directeur général, Manufacturiers et Exportateurs du Canada) préconise la conception de ce qu'une nouvelle communauté nord-américaine devrait être. Pour ce faire, il faut réfléchir à de nombreuses grandes questions : les recours commerciaux, le bois d'œuvre résineux, l'agriculture, la simplification des règles d'origine, la coopération en matière de réglementation, la coopération intergouvernementale pour empêcher les terroristes de pénétrer en Amérique du Nord, la planification de couloirs commerciaux continentaux pour accélérer l'acheminement des produits jusqu'au marché et la protection de l'environnement sur le continent. M. Beatty conclut que l'intégration de l'Amérique du Nord va s'intensifier de toute façon, qu'on le veuille ou non, et c'est maintenant que les Canadiens doivent en discuter.

Richard Paton (président, Association canadienne des fabricants de produits chimiques) arrive aussi à la même conclusion : l'intégration économique de l'Amérique du Nord est inéluctable. Le Canada doit maintenant se demander s'il va se positionner de manière à en tirer profit ou à perdre des opportunités d'investissement et de croissance. Une stratégie pour l'Amérique du Nord s'impose. Fred McMahon croit qu'un élément clé d'une stratégie d'intégration à long terme, c'est un accord commercial bilatéral plus complet avec les États-Unis, qui prévoirait un mécanisme de règlement des différends mieux établi et plus rapide.

Le Comité a analysé attentivement les arguments pour et contre une plus grande intégration économique du Canada et des États-Unis. Il a déjà dit qu'il serait préférable d'employer les mécanismes actuels pour gérer les risques à la frontière (c.-à-d. le Plan d'action pour une frontière intelligente) et que les « aubaines stratégiques » ne serviraient pas les intérêts du Canada. Le Comité arrive à la conclusion que le Canada subit déjà une diminution des rendements de ces efforts d'intégration passés. Il se laisse influencer par la position de John Helliwell qui est convaincu que les gains réalisables grâce une intégration économique accrue avec les États-Unis sont assez limités. En conséquence, le Comité croit qu'il faut résister à toute tentative de resserrer les liens commerciaux entre le Canada et les États-Unis au moyen d'une union douanière, d'un marché commun ou d'une monnaie unique. Il y aurait peut-être lieu, toutefois, d'évaluer les efforts de coopération dans les affaires de réglementation, ainsi que de règlement progressif des autres problèmes des relations commerciales bilatérales.

A. Le modèle de l'union douanière

À l'heure actuelle, de nombreuses marchandises qui circulent dans l'espace économique de l'ALENA sont produites intégralement ou partiellement en dehors de la zone de libre-échange. On est donc obligé de déterminer, suivant les règles d'origine, ce qui est en franchise et ce qui ne l'est pas. Sans ces règles, les entreprises seraient tentées d'acheminer leurs importations vers le marché nord-américain intégré par le pays dont le tarif extérieur est le plus bas.

Les règles d'origine imposent aux entreprises un fardeau administratif et des coûts d'observation. Comme les trois pays de l'ALENA pratiquent des tarifs douaniers différents pour le reste du monde, les marchandises qui traversent les frontières à l'intérieur de l'ALENA doivent être accompagnées d'une documentation complète afin que chaque pays puisse ajouter ses propres tarifs aux produits provenant de l'extérieur de l'ALENA. Selon des estimations, s'il y avait moins d'inspections aux frontières et moins de formalités administratives, on réaliserait, sur les coûts d'efficience, une économie non négligeable de l'ordre de 2 à 3 p. 100 du PIB de l'ALENA[44]. Les économies possibles sont significatives puisque plus de 85 p. 100 des exportations canadiennes s'en vont aux États-Unis. Un autre avantage, c'est que les ressources douanières actuellement consacrées à l'inspection des marchandises seraient libres pour renforcer la sécurité à la frontière.

Le ministre Pettigrew a reconnu la nécessité de libéraliser davantage les règles d'origine de l'ALENA afin que les entreprises aient plus de facilité à s'y conformer dans le cas de certains produits. Dans une allocution prononcée récemment à une réunion du Conseil des gens d'affaires Canada – États-Unis, il a insisté sur la nécessité d'« accélérer les efforts déployés à cet égard afin de réduire encore plus les coûts de transaction, de simplifier les formalités imposées aux entreprises et leur permettre de profiter de nos économies intégrées[45] ».

44 Richard G. Harris, *L'intégration économique de l'Amérique du Nord : problématique et recherche future*, Direction générale de l'analyse de la politique microéconomique, Industrie Canada, Document de discussion no 10, avril 2001, p. 11.

45 Affaires étrangères et Commerce international, notes pour une allocution de l'honorable Pierre Pettigrew, 8e cérémonie annuelle de remise des prix canado-américains d'excellence en affaires et au Forum international des affaires "Le Canada que nous voulons dans l'Amérique du Nord que nous bâtissons", Toronto, 16 octobre 2002, p. 6.

On pourrait aussi abolir complètement ces règles d'origine en formant une union douanière. Selon ce modèle, les pays participants s'engageraient à supprimer toute restriction aux échanges commerciaux et à adopter un tarif extérieur unique pour les autres pays. Les règles d'origine sont abolies parce que les importations dans l'union douanière auraient à acquitter les mêmes droits quel que soit leur point d'entrée dans l'union. Après avoir été autorisé à entrer dans l'espace économique nord-américain, le produit pourrait être envoyé d'un État partie à un autre sans être obligé de passer des inspections douanières complexes. L'abolition des règles d'origine devrait permettre d'économiser sur le coût des formalités à la frontière et de réaliser des gains d'efficience, bien que Tim O'Neill ait averti le Comité que les avantages économiques supplémentaires résultant d'une union douanière, au sens restreint de structure tarifaire commune, ne seraient peut-être pas très intéressants. En outre, il faudrait probablement continuer d'inspecter les marchandises passant la frontière, par mesure de sécurité.

Les partisans d'une union douanière ont évalué pour le Comité les avantages que pourrait générer une telle politique. Armand de Mestral a souligné l'importance de supprimer les barrières douanières pour permettre le libre mouvement des marchandises à la frontière. David Adams a appris au Comité que l'abolition de l'obligation de retracer l'origine de certains produits serait très utile à l'industrie de l'automobile. Rolf Mirus, qui a fait l'exposé le plus détaillé sur le concept d'union douanière, estime que son application diminue l'importance des frontières internes pour les mouvements des produits et services entre les deux pays (le Mexique pouvant s'y joindre ultérieurement). Les lourdes règles d'origine seraient abolies graduellement, l'agriculture et les autres secteurs fragiles seraient exemptés et des périodes de transition seraient fixées. Selon M. Mirus, une union douanière n'ayant aucun tarif extérieur commun alors que se poursuit la libéralisation du commerce à l'OMC pourrait se réaliser progressivement sans avoir à renégocier l'ALENA.

D'autres témoins ont préconisé la création d'unions douanières sectorielles à l'intérieur des secteurs de l'économie qui sont déjà extrêmement intégrés. Par exemple, David Goffin (secrétaire-trésorier et vice-président, Affaires économiques et commerciales, Association canadienne des fabricants de produits chimiques) a soutenu que les règles d'origine sont assez complexes pour les produits chimiques et que son association favoriserait l'implantation d'une union douanière sectorielle. Toutefois, Peter Clark a fait remarquer que ces ententes sectorielles ne seraient pas compatibles avec l'OMC.

En contrepartie des gains économiques réalisables, le Canada perdrait sa capacité d'établir indépendamment ses politiques à cause de ses liens supplémentaires avec les États-Unis. Une union douanière oblige les nations participantes à renoncer à cette liberté – sous la forme d'un tarif extérieur et d'une politique commerciale extérieure communs – pour réaliser les avantages économiques associés à l'abolition des règles d'origine.

En ce qui concerne les tarifs imposés au reste du monde, les tarifs extérieurs du Canada sont en moyenne près du double des tarifs américains. L'adoption d'une liste tarifaire harmonisée à celle des États-Unis impliquerait donc probablement l'abaissement des tarifs canadiens au niveau des tarifs américains.

L'harmonisation de la politique commerciale extérieure des membres de l'union douanière est le second aspect de la question de la souveraineté qu'il faut étudier. Dans l'Union européenne (UE), la Commission européenne représente les membres de l'UE aux négociations commerciales internationales comme l'OMC et la ZLEA, après avoir atteint un consensus en Europe, ce qui est souvent ardu. Comme le fait l'UE, une union douanière Canada – États-Unis (ou regroupant les trois pays de l'ALENA) fonctionnerait vraisemblablement comme un bloc dans les futures négociations commerciales internationales. Selon ce scénario, le Canada et les États-Unis devraient en venir à un consensus interne sur les positions à prendre dans les négociations commerciales, ou du moins arriver à régler presque entièrement leurs différends et adapter leurs ententes commerciales en conséquence (p. ex. les accords de libre-échange bilatéraux). Un pays membre perdrait donc de son libre arbitre dans sa politique commerciale étrangère.

Comme des témoins l'ont appris au Comité, il faut alors se demander dans quelle mesure le Canada serait capable d'infléchir la politique commerciale de la région. Autrement dit, quelle part de cette politique commerciale – en particulier le code tarifaire extérieur – serait en fait déterminée à Washington. On imagine difficilement à ce moment-ci que l'intérêt du Canada prédominerait dans des pourparlers ou négociations commerciales régionales. En outre, Gilbert Gagné s'est demandé ce qu'il adviendrait du multilatéralisme dans la politique économique étrangère canadienne si le Canada allait au-delà du libre-échange.

Il serait sans doute économiquement avantageux de former une union douanière (p. ex. moins de formalités à la frontière grâce à l'abolition des règles d'origine), mais les coûts (p. ex. adoption des tarifs américains sur les produits du tiers monde, politique commerciale déterminée à Washington) sont trop élevés pour qu'on envisage une plus grande intégration. En outre, plusieurs témoins ont dit douter de la faisabilité d'une union douanière, en particulier vu la réticence des États-Unis à conclure une telle entente. Ainsi, l'association représentée par Thomas d'Aquino a conclu, à l'issue de trois années d'étude, qu'il n'était plus souhaitable, tactiquement parlant, de préconiser un tel modèle. Même M. Mirus a fait remarquer que la taille du Canada par rapport aux États-Unis le prive de presque toute perspective de négocier une union douanière.

Un certain nombre de témoins ont conclu eux aussi qu'il était difficile d'imaginer que les États-Unis renonceraient à leurs recours commerciaux si prisés même s'il y avait une union douanière. M. Keyes a aussi constaté que d'autres questions telles que les barrières non tarifaires prenant la forme d'inspections sanitaires et de prescriptions de sécurité, et les restrictions des mouvements transfrontières des gens, ne seraient pas touchées.

Après avoir pesé attentivement le pour et le contre, le Comité conclut que transformer l'ALENA en une union douanière ne servirait pas les intérêts du Canada. Nous ne sommes pas prêts à sacrifier la souveraineté du Canada sur l'autel de l'union douanière pour en tirer des avantages économiques. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 11

Que le Gouvernement du Canada s'abstienne d'entreprendre des pourparlers sur une éventuelle union douanière avec les États-Unis.

B. Un marché commun

Pour constituer un marché commun en Amérique du Nord, il faudrait réaliser une intégration économique jusqu'à un échelon au-dessus même de l'union douanière. Selon la définition usuelle du marché commun, toutes les barrières faisant obstacle à la circulation des marchandises, des services, des capitaux et des humains seraient supprimées dans le marché de l'ALENA. En Europe, comme Armand de Mestral l'a fait remarquer au Comité, la libre circulation de ces quatre catégories est déjà garantie par la constitution.

Le marché commun a un avantage clé, celui d'augmenter la mobilité de la main-d'œuvre. Comme Bob Keyes l'a rappelé au Comité, il reste des tas de questions en suspens dans le chapitre de l'ALENA (chapitre 16) sur la mobilité de la main-d'œuvre. Par exemple, comme les responsables de l'immigration résistent au changement, il subsiste de grandes barrières à la mobilité.

Un autre avantage clé du marché commun vaut la peine d'être mentionné. George MacLean (professeur, Sciences politiques, Université du Manitoba) a soutenu que la création d'un marché commun améliorerait l'accès au marché américain pour le Canada, surtout s'il comprenait des règlements standards sur les subventions et la concurrence entre les deux pays afin de restreindre les recours commerciaux. À son avis, le marché commun nord-américain servirait de base à un autre qui finirait par englober toutes les Amériques. Cela ne veut pas dire que l'ALENA disparaîtrait.

Richard Harris estime qu'un marché commun avec les États-Unis résoudrait les problèmes à la frontière et les différends comme celui du bois d'œuvre, mais il ne sera pas évident de convaincre l'administration Bush. Avoir le Mexique de son bord apporterait le pouvoir nécessaire mais la réussite n'est pas assurée. Il avait recommandé un marché commun il y a trois ans, mais c'était avant les événements du 11 septembre qui ont tout changé. Comme la menace terroriste subsiste, il serait peu probable que les autorités américaines adhèrent à ce qui équivaudrait essentiellement à l'abolition des frontières. Rolf Mirus, un ardent partisan de l'union douanière, ne recommande pas non plus un marché commun. Le Comité convient que, dans la conjoncture actuelle où les Américains sont extrêmement préoccupés de sécurité, la création d'un marché commun en Amérique du Nord est irréalisable.

C. Une monnaie unique

Bien peu de témoins ont abordé cette question et ceux qui l'ont fait ont montré fort peu d'enthousiasme pour une devise commune avec les États-Unis. Kathleen Macmillan a fait remarquer que même s'il y avait de solides arguments pour et contre une devise commune (p. ex. réduction des coûts de transaction du côté pour; perte de souveraineté monétaire du côté contre), le consensus général c'est qu'il n'est pas opportun d'abandonner le dollar canadien. Tout compte fait, le statu quo est l'option qu'elle privilégie.

Le ministre Pettigrew a expliqué aux membres du Comité qu'implanter une devise commune impliquerait en fait l'adoption du dollar américain et l'abandon de la politique monétaire canadienne, puisqu'il serait pratiquement impossible de convaincre les Américains de renoncer à leur devise. En outre, on perdrait la capacité qu'a le taux de change d'absorber les effets économiques préjudiciables des chocs extérieurs importants (p. ex. la crise financière asiatique) sur notre pays.

Pour sa part, Perrin Beatty a signalé que le dollar canadien, même s'il était avantageux pour les exportateurs, avait fait grimper le prix des importations. Néanmoins, il est important que les décideurs canadiens se concentrent sur la différence de productivité entre les deux pays, non pas sur l'écart entre la valeur des deux devises. Étant donné la faiblesse du dollar canadien, il y a moins d'investissements dans la machinerie. Par conséquent, l'équipement des PME canadiennes est plus ancien que celui des usines américaines.

Le Comité craint que le prix à payer pour l'abandon de la devise canadienne ne soit supérieur à la baisse des coûts de transaction qui découlerait de l'intégration monétaire. Toutefois, il faudrait procéder à une étude plus approfondie de la question de la monnaie unique avant de s'avancer à conclure quoi que ce soit.

D. Réduire le dédoublement de la réglementation

Le marché et les systèmes de production sont de plus en plus intégrés en Amérique du Nord et, pourtant, les entreprises présentes sur le continent continuent d'avoir à se conformer à trois séries différentes de normes de production (p. ex. en santé et sécurité, conditionnement, électricité, contrôle antipollution, analyse des aliments, langues), de règlements et de règles d'étiquetage. À cause de ce dédoublement de la réglementation, on peut être tenu de modifier physiquement un produit, de le réétiqueter ou de faire homologuer son origine et ses composants avant de lui faire franchir une frontière à l'intérieur de l'ALENA.

La complexité de la situation actuelle, qui résulte du fait que le marché devance souvent le régime réglementaire dans lequel il évolue, peut imposer un fardeau tangible aux entreprises qui y font du commerce régional. Ce fardeau se traduit par des retards de livraison sur le marché de l'ALENA qui entraînent une hausse du coût financier. Selon David Adams (vice-président, politiques, Association canadienne des constructeurs de véhicules), un manufacturier ne peut réaliser de véritables économies d'échelle en Amérique du Nord que s'il arrive à fabriquer un produit répondant à un seul ensemble de normes communes. C'est encore plus important pour un petit pays. Il presse le Comité de recommander que, dans la mesure du possible, les pays de l'ALENA harmonisent leurs normes et règlements et adoptent des accords de reconnaissance mutuelle (cf. ci-dessous) à moins qu'une grande analyse coût-avantage ne montre qu'il faudrait avoir des normes séparées. Divers témoins du secteur agricole ont aussi vanté les avantages de l'harmonisation.

Comme Claude Carrière l'a dit au Comité, le Canada devrait chercher des moyens d'atténuer les différences entre les normes et les règlements visant les produits sans pour autant perdre de vue les objectifs de sa réglementation (p. ex. normes de sécurité). La coopération en matière de réglementation faciliterait probablement le commerce intrasectoriel, diminuerait le coût de transaction des expéditeurs, allégerait l'effet dissuasif sur les investisseurs, réduirait les motifs de différend et avantagerait les consommateurs canadiens. Il faut savoir, toutefois, qu'en resserrant les liens dans le champ de la réglementation, on renforcerait la dépendance du Canada à l'égard du marché américain, ce qui préoccupe presque tout le monde en ce moment.

En pratique, il y a seulement trois moyens de régler le problème : des politiques communes, l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle. La première de ces options se passe d'explication : les trois partenaires de l'ALENA adopteraient les mêmes règlements. Ce serait la solution la plus sûre pour les entreprises, mais il serait étonnant qu'elle soit bien accueillie par les trois pays en cause.

La seconde consisterait à harmoniser la réglementation des pays dans des secteurs tels que les transports, les télécommunications, les services financiers, l'énergie, l'agriculture et les produits pharmaceutiques. Contrairement à la première option, les politiques ne seraient pas identiques, mais les exportateurs, importateurs et gens d'affaires en général se trouveraient dans un environnement réglementaire beaucoup plus prévisible. Comme dans le cas des politiques communes, cependant, cette solution ne rallierait probablement pas les suffrages.

Reste la reconnaissance mutuelle, la solution sans doute la plus prometteuse. Ainsi, un article qui répondrait aux normes du pays A pourrait entrer librement dans le pays B, en autant que le pays A accepte lui-même les articles fabriqués suivant les normes du pays B. Une représentante de l'Institut C.D. Howe, qui a comparu devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes au sujet de l'intégration nord-américaine, a exprimé ainsi l'avantage de la reconnaissance mutuelle : « elle oblige chaque partie à reconnaître les normes de l'autre. Cela ne signifie pas que l'une ou l'autre partie doive modifier ses normes. Du point de vue politique, cela me semble faisable et ne nous oblige pas à harmoniser nos normes avec celles des États-Unis. La reconnaissance mutuelle nous permettrait de faire progresser nos relations et de garantir un meilleur accès au marché américain tout en évitant la question épineuse de l'harmonisation[46] ». La reconnaissance mutuelle de l'accréditation, l'approbation ou l'homologation des laboratoires réduirait le coût d'observation de la réglementation.

L'adoption de la reconnaissance mutuelle a un précédent. En Europe, par exemple, on a trouvé au début que les efforts d'harmonisation des règlements coûtaient cher sans être très efficaces. On a donc conclu plutôt une entente par laquelle chaque gouvernement s'engageait à reconnaître les règlements pris par les autres gouvernements.

Chez nous, le ministre Pettigrew a récemment préconisé une meilleure coopération entre les trois membres de l'ALENA dans le domaine de la réglementation. Il a fait valoir que, dans bien des secteurs, ces trois pays « ont des systèmes de réglementation semblables qui visent des objectifs analogues et produisent des résultats équivalents. Pourtant, chacun des deux pays exige souvent que les produits importés de l'autre subissent de coûteux essais établissant qu'ils satisfont à ses propres exigences. Pourquoi ne pas admettre que nos systèmes sont semblables et convenir qu'une fois ces produits mis à l'essai dans l'un des deux pays, ils sont acceptables pour l'autre? Ne pouvons-nous pas accepter les principes de la reconnaissance mutuelle et éliminer le double emploi?[47] » Lorsqu'il a comparu devant le Comité, il a affirmé que toute étude de la reconnaissance mutuelle devrait se faire secteur par secteur.

---

46 Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, *Témoignages*, 7 mai 2002, Numéro 77, p. 94.

47 Affaires étrangères et Commerce international Canada, 2002, p. 5.

Devant le Comité, Bob Keyes a suggéré que le Canada et les États-Unis examinent tous deux leurs propres procédures et normes réglementaires. Il a observé que des régimes d'homologation parallèles, dédoublés ou se chevauchant sont la cause directe de retards de livraison et de la hausse du prix de revient, et que la coopération en matière de réglementation ne mènerait pas automatiquement à l'adoption de normes américaines. On pourrait commencer par deux ou trois secteurs en particulier pour entamer la démarche menant à la reconnaissance mutuelle.

Richard Paton a lui aussi préconisé l'adoption de la reconnaissance mutuelle, en suggérant une entente sur les critères d'analyse. Toutefois, il sera difficile d'arriver à une entente avec les Américains sur l'établissement d'épreuves communes parce que notre marché est si petit comparé comparativement au leur. Ils n'ont rien à gagner d'un changement parce que ce sont eux les plus forts. Pour contourner ce problème, on pourrait conclure des ententes bilatérales dans des domaines où les risques sont plus faibles, en conservant un processus décisionnel à part pour les secteurs où les risques sont plus grands.

Le Comité se demande pourquoi le dédoublement des procédures d'analyse et d'homologation subsiste dans tous les secteurs, étant donné le fort degré d'intégration du marché nord-américain et la similitude de nombreuses normes de produits. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 12

Que le Gouvernement du Canada étudie soigneusement l'effet des différences de la réglementation américaine sur l'économie canadienne et qu'il rende ses conclusions publiques. Le gouvernement devrait analyser sérieusement le concept de la reconnaissance mutuelle des normes et procédures réglementaires des deux pays, sous le régime desquelles les normes ne seraient testées et l'inspection et l'homologation ne se feraient qu'une fois pour le marché Canada – États-Unis. De plus, le gouvernement devrait déterminer les secteurs dans lesquels la réglementation américaine est semblable à la canadienne et où il serait donc possible d'appliquer la notion de reconnaissance mutuelle.

LA NÉCESSITÉ DE DIVERSIFIER LE COMMERCE CANADIEN

Le gouvernement fédéral a tenté de promouvoir un libre-échange hémisphérique, transpacifique et transatlantique en vue de diversifier le commerce canadien. Le ministre Pettigrew nous a dit que presque toute la promotion faite par le pays vise les marchés autres que les États-Unis dans le but de renforcer la situation commerciale du Canada dans le monde entier. Les voyages d'Équipe Canada et d'autres missions commerciales plus modestes ont été mentionnés comme preuve que le gouvernement actuel prend la diversification commerciale très au sérieux.

Plusieurs témoins ont déclaré au Comité que, comme le Canada se trouve dans une position vulnérable, les États-Unis étant susceptibles d'imposer des mesures de sécurité ou des mesures commerciales, il est logique de diversifier le commerce le plus possible. Pour ne mentionner qu'un seul exemple, Dennis Laycraft a souligné que le secteur canadien de l'élevage bovin avait déjà formulé l'objectif à long terme d'exporter 50 p. 100 de ses produits à l'extérieur des États-Unis d'ici 2010.

Relever le défi de la diversification ne se fera pas sans peine. Kathleen Macmillan a rappelé aux membres du Comité que malgré tous les efforts déployés depuis des années pour changer le schéma des échanges commerciaux du Canada, notre dépendance envers les États-Unis a continué de s'accentuer. Elle a donné plusieurs raisons pour expliquer que les rapports entre le Canada et les États-Unis sont tout naturel : la proximité géographique, la langue, la similitude des institutions et une connaissance intime du marché de l'autre. Tim O'Neill a averti le Comité de ne pas trop s'attendre à ce que la diversification se produise.

D'autres témoins, toutefois, ont noté que le Canada pourrait faire mieux pour diversifier son commerce. Bob Keyes a soutenu que le Canada semble être en train de conclure des accords commerciaux et des ententes de libéralisation du commerce surtout avec des pays et des régions de moindre envergure comme le Costa Rica, l'Amérique centrale, la Communauté andine et Singapour. Il a fait remarquer que ce sont tous de petits marchés et que certains de ces accords sont conclus pour des raisons politiques et non commerciales. D'autres pays tels que le Mexique ont cherché avec beaucoup plus d'empressement à étendre leurs relations commerciales avec des entités plus grosses. De nombreux témoins ont nommé l'Europe et l'Asie comme régions où le Canada n'a pas vraiment réussi à forger des liens commerciaux plus solides.

John Wiebe (président et chef de la direction, Fondation Asie-Pacifique du Canada) pense qu'à force de se concentrer sur les États-Unis, le Canada en a malencontreusement négligé malgré lui d'autres régions importantes du globe. Le gouvernement fédéral devrait encourager la conclusion d'autres accords de libre-échange pour valoriser nos liens commerciaux avec le monde entier.

Enfin, Bruce Campbell (directeur général, Centre canadien de politiques alternatives) a demandé au gouvernement fédéral d'étudier ses efforts de diversification passés pour déterminer les raisons de leur échec et tenter de concevoir une stratégie susceptible d'être plus fructueuse. Il insiste énormément sur la conclusion d'un véritable accord commercial avec l'Union européenne (UE).

Le Comité est convaincu de l'importance de solides relations commerciales avec les É.-U., mais il est aussi d'avis qu'il vaudrait mieux que le Canada réduise sa dépendance commerciale à l'endroit de son plus gros marché au sud de la frontière. Cela ne veut pas dire que notre commerce avec les États-Unis devrait cesser de croître, mais plutôt que le commerce avec les autres pays devrait accélérer son rythme d'expansion. Le Comité est impressionné par les efforts qui sont actuellement déployés par d'autres pays pour conclure des accords commerciaux bilatéraux et il encourage le Gouvernement du Canada à chercher par tous les moyens à conclure des accords complets de libéralisation du commerce en Europe et en Asie.

A. Conclure un accord de libre-échange global avec l'Europe

L'Union européenne est le plus important partenaire commercial et marché de capitaux du Canada après les États-Unis, mais pourtant, notre commerce avec cette région ne s'accroît pas aussi rapidement qu'avec les autres régions du globe et la part de toutes nos exportations et importations détenue par l'UE diminue depuis dix ans. Les exportations de marchandises s'élèvent aujourd'hui à 21,2 milliards de dollars, soit 5,2 p. 100 des exportations totales du Canada, tandis que les importations se chiffrent à 36,1 milliards de dollars. Les montants pour les services sont de 9,9 milliards de dollars et 10,6 milliards respectivement. En outre, plusieurs problèmes commerciaux bilatéraux ressortent : une distorsion des marchés dans le secteur agricole due aux subventions à l'exportation et au soutien interne; des tarifs protectionnistes dans certains secteurs; l'interdiction et les restrictions imposées par l'UE notamment dans les secteurs de l'agriculture et des richesses naturelles, sur les importations pour des motifs liés à la santé, à l'environnement et à la protection des consommateurs.

Alors que le commerce connaît un déclin relatif, la véritable réussite en ce qui concerne l'Europe ce sont les mouvements de capitaux dans les deux sens. En 2002, il y avait 99,9 milliards de dollars de capitaux canadiens investis en Europe tandis que les capitaux européens investis au Canada se chiffraient à 94 milliards de dollars.

Comme la situation commerciale se détériore en Europe, il est regrettable que le Canada n'ait pas encore réussi à conclure un accord de libre-échange global avec l'UE. L'adhésion prévue de dix nouveaux pays d'ici mai 2004 transformera l'UE en un marché unique de plus de 480 millions d'habitants et un PIB d'environ 13,7 billions de dollars, par opposition aux 412 millions d'habitants et à peu près 15,7 billions de dollars de l'ALENA. L'Europe est un continent qui a nettement le vent dans les voiles et, pourtant, le Canada est l'une des huit économies seulement dans le monde qui n'ont aucune forme de relation commerciale préférentielle avec l'UE. Le Comité a appris qu'il serait avantageux de rechercher des liens économiques structurés plus étroits. Donald Barry a informé le Comité qu'une étude effectuée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a montré qu'un accord de libre-échange transatlantique (ALE transatlantique) engendrerait des gains appréciables des deux côtés de l'Atlantique. La CE et le MAECI ont tous deux convenu d'entreprendre des enquêtes auprès du monde des affaires sur le libre-échange. L'enquête canadienne, rendue publique en novembre 2002, était favorable mais les résultats de l'enquête européenne n'ont pas encore été dévoilés. Le commissaire du commerce extérieur à l'UE (Pascal Lamy) semble avoir changé son fusil d'épaule à propos des avantages d'un ALETA : avant, il était prêt à envisager une analyse de rentabilisation, mais aujourd'hui il affirme qu'il vaudrait mieux régler les problèmes d'accès au marché dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC. M. Barry souligne aussi l'inertie au sein de la Commission européenne sur le sujet. La Commission semble considérer le Canada comme un petit marché offrant peu d'avantages à l'UE.

Roy MacLaren nomme l'UE comme principale priorité de toute stratégie de diversification du Canada et privilégie la conclusion d'un accord de libre-échange transatlantique (ALE transatlantique) avec l'UE et d'un autre avec l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui regroupe la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Liechtenstein. Au sujet de l'UE, il suppose que les Européens préféreraient traiter avec les États-Unis plutôt qu'avec nous et fait un commentaire sur la peu probable réussite du cycle de Doha sur lequel les Européens ont fondé tous leurs espoirs. À propos de l'AELE, il est déçu que le programme de subventions pour les chantiers maritimes du Canada ait perturbé les négociations du libre-échange.

Des témoins ont signalé d'autres obstacles à un ALETA. Theodore Cohn a souligné qu'aucun pays industrialisé en dehors de l'Europe n'a conclu un accord de libre-échange avec l'UE. Seuls les pays en développement et les pays européens peuvent conclure un accord d'association avec l'UE, ce qui n'est pas le cas du Canada. M. Cohn ne fonde pas beaucoup d'espoir sur la possibilité que le Canada forme un lien spécial avec l'UE.

Richard Harris a signalé que les barrières commerciales qui séparent le Canada et l'Europe sont loin d'être insurmontables. De plus, le type de commerce que nous sommes à même de faire avec les États-Unis (livraison rapide de produits et denrées intermédiaires) est impensable entre le Canada et l'Europe. Le Canada fait plutôt dans le commerce de l'énergie, des richesses naturelles, des produits finis et de l'agriculture. M. Harris croit que ce commerce peut s'améliorer mais ce ne sera jamais le moteur de la croissance économique du Canada, même si un ALETA était signé.

Rolf Mirus pense que toute négociation entre le Canada et l'Europe serait stérile, surtout étant donné la complexité des négociations commerciales (p. ex. quand nous tentons d'exporter des produits agricoles vers l'Europe, celle-ci dresse des barrières). Il n'entrevoit aucun avantage pour le Canada de négocier séparément avec les Européens (c.-à-d. séparément des Américains).

Thomas d'Aquino a trouvé trois problèmes du côté de l'Europe : nous ne comptons pas pour l'UE qui se préoccupe de son expansion; l'UE nous imagine liés aux Américains; il y a l'épineux problème de l'agriculture à régler. À son avis, aucun accord ne sera conclu avec le Canada, sauf si les Américains y sont aussi partie. À Washington, William Lash III et le représentant Earl Pomeroy ont tous deux dit au Comité qu'ils appuyaient une telle démarche trilatérale pour la libéralisation du commerce transatlantique, le Canada et les États-Unis affrontant les mêmes barrières à l'accès au marché européen.

Bob Keyes a soutenu que le Canada devrait oublier son projet de libre-échange intégral pour s'occuper d'abolir les barrières non tarifaires telles que les règlements qui font obstacle au commerce. De toute façon, les Européens attendent que les choses progressent à l'OMC.

Claude Carrière a appris au Comité que le Canada et l'UE sont en train de définir le contenu d'une initiative de valorisation du commerce et des investissements. Même si elle ne sera pas aussi complète qu'un ALETA, cette initiative importante devrait se révéler utile pour harmoniser les normes techniques, les exigences en matière d'étiquetage et la certification des professionnels, ce qui devrait permettre d'améliorer le cadre réglementaire régissant actuellement les mouvements bilatéraux de biens et de services.

Le ministre Pettigrew a commencé à consulter les Canadiens sur ce qu'il devrait y avoir dans le nouvel accord et sur les barrières du marché européen qu'il faudrait faire lever par les négociations à l'OMC. L'idée est que les deux parties proposent des modèles pour le nouvel accord en décembre 2003 et négocient ensuite l'accord en 2004, la date de la conclusion devant être fixée une fois que les résultats du cycle de Doha seront connus.

Le Comité préconise depuis longtemps et avec un succès mitigé la conclusion d'un accord de libre-échange complet avec l'Europe. Un tel accord non seulement améliorerait de façon marquée l'accès au marché européen, mais signalerait aussi clairement aux entreprises des deux côtés de l'Atlantique qu'un climat moins restrictif a été mis en place pour le commerce et les investissements transatlantiques. Toute initiative visant à améliorer les relations entre le Canada et l'UE doit être considérée comme une bonne chose, mais il n'en demeure pas moins qu'il faut continuer à tenter de conclure un vaste accord de libéralisation du commerce. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 13

Que, même s'il convient de favoriser la coopération réglementaire avec l'Union européenne dans le cadre de l'initiative de valorisation du commerce et des investissements Canada-UE, le gouvernement fédéral conserve comme objectif de conclure un accord de libre-échange transatlantique global.

B. Resserrer les liens commerciaux avec l'Asie-Pacifique

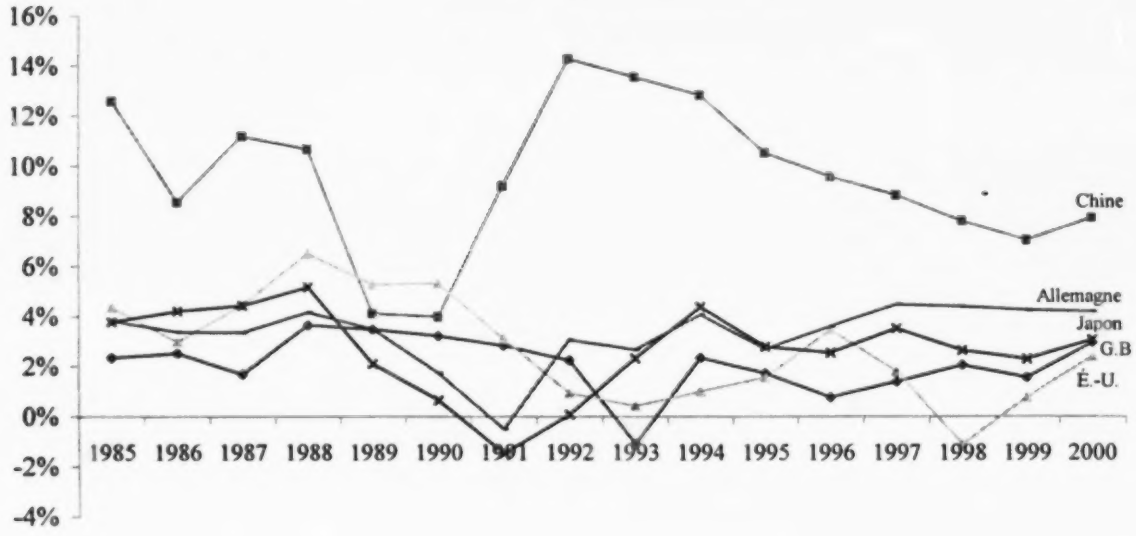
Lorsqu'il a comparu devant le Comité, John Wiebe a plaidé avec conviction pour l'expansion du commerce entre le Canada et l'Asie. La présente section rapporte surtout son témoignage.

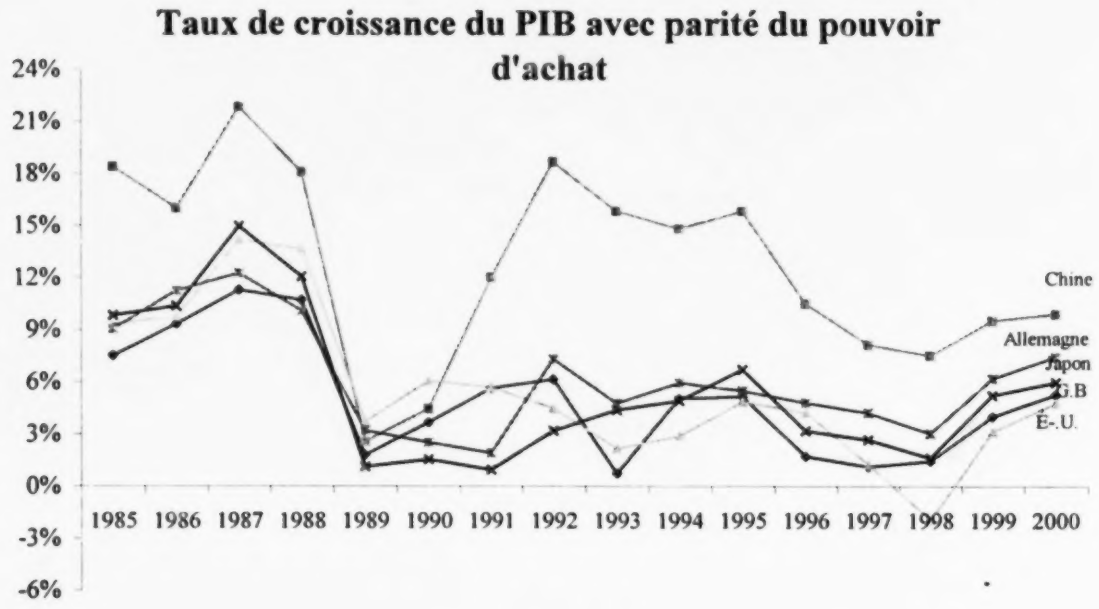
Pourquoi l'Asie-Pacifique? Parce que cette région se remet de la crise financière qui l'a secouée en 1997, parce qu'elle représente les deux tiers de la population mondiale et 40 p. 100 du commerce international et parce qu'elle regroupe les économies dont la croissance est la plus rapide dans le monde. Le commerce entre le Canada et l'Asie-Pacifique se chiffre annuellement à 70 milliards de dollars, au deuxième rang tout de suite après les États-Unis. Toutefois, étant donné le déficit de 30 milliards de dollars de notre balance commerciale avec cette région, les possibilités économiques y sont considérables. Par contre, le Canada est en train de perdre sa part de marché en Asie parce que son commerce ne croît pas au même rythme que l'économie de la région. À court terme, le problème du SRAS en ce moment pourrait aussi refroidir les relations économiques.

L'Asie du Nord-Est (Chine, Corée, Japon) représente le gros des interactions commerciales canadiennes avec l'Asie-Pacifique. En y ajoutant l'Inde vu son potentiel économique, on obtient la liste de ce qui devrait être les grandes priorités du Canada.

La Chine est une économie qui mérite d'être examinée de plus près. Le Canada en fait abstraction à ses risques et périls. L'économie chinoise est la sixième au monde et elle est en train de subir une profonde transformation qui se répercute sur toute l'Asie du Nord-Est. À un taux officiel de 8 p. 100 (cf. le graphique sur le taux de croissance du PIB de certains pays), elle croît très rapidement et la Chine reste spécialisée dans la fabrication à bas salaires. La Chine est aussi devenue un important consommateur qui vient de dépasser les États-Unis comme principale destination des capitaux (53 milliards de dollars). Le commerce du Canada avec la Chine augmente à une cadence annuelle de 10 à 15 p. 100.

Taux de croissance du PIB





Le Japon est le deuxième partenaire commercial en importance du Canada et son économie se classe encore au second rang dans le monde (avec 13,5 p. 100 du PIB mondial) même si elle est plutôt stagnante depuis quelque temps. Ses possibilités comme économie de consommation restent énormes même si le Japon ne s'ouvre pas autant que la Chine[48]. M. Wiebe croit que le Japon est au bord d'une transformation majeure, tant économique que politique, qui sera importante pour le Canada.

Deux autres pays asiatiques sont dignes d'être mentionnés. La Corée a rebondi plus forte qu'avant à la suite de sa crise financière de la fin des années 1990. Son revenu par habitant l'an dernier dépassait les 10 000 $US et ce pays est en train de devenir un bon débouché pour le Canada. Le commerce actuel du Canada avec l'Inde n'est que de 2 milliards de dollars mais il grossit rapidement puisqu'il était de 900 millions de dollars en 1991. Le secteur le plus dynamique que le Canada puisse y exploiter est celui des services.

Selon M. Wiebe, le Canada doit faire ce qui suit. Premièrement, l'Asie est en train de se replier de plus en plus sur elle-même sur le plan commercial et il incombe au Canada de ne pas se laisser exclure. Nous devrions nous engager activement dans des discussions bilatérales avec les pays clés de la région de la même façon que les États-Unis et le Mexique sont tous les deux en train d'essayer de négocier des ALE là-bas.

48 Le commerce extérieur bilatéral du Japon n'équivaut qu'à 16 p. 100 de son PIB, alors que ce pourcentage est de 60 p. 100 pour le Canada et de 40 p. 100 pour la Chine.

Deuxièmement, le Canada devrait promouvoir l'investissement en Asie. Les éléments d'actif ne coûtent pas cher là-bas en ce moment (les prix sont réduits depuis la crise de 1997), c'est donc le moment d'acheter. Des opportunités commerciales seront créées si nous investissons dans cette région (c.-à-d. le commerce suit les capitaux).

Troisièmement, le Canada a besoin de développer une meilleure image de marque dans la région. Nous sommes considérés comme un pays sympathique, propre, où il y a énormément de richesses naturelles propres et la volonté de tolérer la diversité. Nous ne sommes pas perçus comme un lieu d'entreprises de haute technologie ni comme un fournisseur de produits et services industriels de qualité. Ici, la réalité rejoint la perception puisque nos exportations prédominantes sont les produits de richesses naturelles et des produits non finis.

Enfin, le gouvernement doit donner le ton en facilitant le commerce, en réduisant les tarifs, en signant des accords de reconnaissance mutuelle et d'autres initiatives. La coordination et la coopération entre gouvernements, collectivités et entreprises seront essentielles pour accroître le commerce avec l'Asie.

Pour profiter pleinement des possibilités économiques en Asie, la politique commerciale canadienne devra cibler davantage cette région et être plus dynamique et innovatrice. Le Canada devrait participer activement à des discussions bilatérales avec les principaux pays de cette région de la même façon que les É.-U. et le Mexique tentent tous les deux de négocier des accords de libre-échange avec ces pays. Le gouvernement fédéral devrait également trouver de nouvelles façons de sensibiliser davantage les milieux d'affaires canadiens aux possibilités économiques que présente l'Asie, d'aider les entreprises à améliorer leurs liens commerciaux directs avec des entreprises asiatiques, et de développer de meilleures « marques » pour leurs produits. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 14

Que le Gouvernement du Canada fasse une priorité du libre-échange avec l'Asie et entreprenne avec le Japon, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et les membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), des négociations sur la libéralisation du commerce. Le gouvernement fédéral devrait également développer de nouvelles stratégies pour intéresser davantage les entreprises canadiennes aux marchés asiatiques, pour les aider à établir des partenariats durables avec des entreprises asiatiques, et pour améliorer l'image des produits canadiens en Asie.

C. La ZLEA et les relations commerciales hémisphériques

Le Canada et 33 autres pays démocratiques de l'hémisphère (sauf Cuba) sont en train de négocier une zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) dont la conclusion est prévue pour janvier 2005. Si on exclut les partenaires de l'ALENA, la région comprise dans la ZLEA représente 3,8 milliards de dollars de nos exportations et 67,4 milliards de dollars de nos investissements directs, ce qui constitue 17,3 p. 100 du total des investissements directs du Canada à l'étranger.

Le Comité n'a pas entendu beaucoup de témoignages sur le renforcement de nos relations économiques hémisphériques. George McLean, le plus chaud partisan parmi les témoins que nous avons entendus sur le sujet, a demandé au Canada de chercher à jouer un plus grand rôle dans l'hémisphère. Toutefois, le Canada a besoin de maintenir un équilibre entre accorder trop d'importance aux relations bilatérales avec les États-Unis et faire avancer le projet hémisphérique. Néanmoins, il est convaincu que l'engagement du Canada envers le multilatéralisme économique dans l'hémisphère avantage sa relation commerciale stratégique avec les États-Unis.

D'après M. McLean, la ZLEA semble être une conséquence logique de l'ALENA. Il privilégie la ZLEA parce qu'elle regroupe 34 pays différents en une seule entité. Une intégration accrue de l'hémisphère avantagerait sans doute les membres de la ZLEA tout en faisant contrepoids au régionalisme dans d'autres parties du globe. Le Canada n'en tirera peut-être pas un grand avantage économique, mais en étant partie à l'entente, il protégera les avantages qu'il tire déjà de l'ALENA.

À Washington, William Lash III a montré de l'optimisme au sujet des perspectives d'un accord commercial hémisphérique. Il a signalé que les gens avaient tendance à sous-estimer le nouveau Brésil et que les États-Unis et le Brésil, deux des pays clés des négociations sur la ZLEA se parlaient maintenant au sujet des questions commerciales importantes.

Par contre, il y a aussi des inconvénients. M. McLean a admis que l'enthousiasme pour la ZLEA avait diminué et que les pays avaient adopté des stratégies pour arriver à réaliser la libéralisation du commerce bilatéral. Son pessimisme est partagé par Kathleen Macmillan qui a fait remarquer que les négociations sur la ZLEA ne laissaient pas présager une issue fructueuse, et par Roy MacLaren qui a affirmé que les perspectives d'avenir de la ZLEA s'étaient détériorées parce que les problèmes économiques s'éternisaient en Amérique du Sud. Il croit que ce développement plaçait le Brésil en mauvaise posture pour négocier (en tant que partie au MERCOSUR). Gwyneth Kutz (conseillère et représentante substitut du Canada à l'Organisation des États américains) a aussi adopté un point de vue quelque peu pessimiste. Elle a fait remarquer qu'il serait difficile d'établir la ZLEA en 2005 comme prévu à cause des actions américaines au sujet des subventions agricoles et des importations d'acier, et aussi à cause des pays de l'hémisphère qui ne sont pas prêts à une libéralisation globale du commerce.

RENFORCER LA FACULTÉ D'ANALYSE À LONG TERME DU FÉDÉRAL

Lors de son séjour à Vancouver, le Comité a entendu des témoignages convaincants révélant que le démantèlement du Conseil économique du Canada (CEC) dans les années 80 avait fait perdre au gouvernement fédéral sa faculté d'entreprendre des analyses à moyen et à long terme des grandes questions économiques comme celles étudiées dans notre rapport.

Richard Harris a fait remarquer que la disparition de cette institution avait fait tomber la recherche à long terme sur les questions économiques entre les mains de groupes de réflexion qui ont leurs propres visées et du milieu universitaire qui est plutôt limité. John Helliwell a fait remarquer que le CEC avait contribué à l'enrichissement net de la pensée économique canadienne, tandis que Theodore Cohn croit que le CEC avait dans le passé fourni les analyses critiques approfondies et à long terme qui font actuellement défaut.

On peut difficilement ne pas être d'accord avec ces éminents experts qui ont des opinions si éclairées. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 15

Que le Gouvernement du Canada établisse un conseil du commerce et des investissements pour mener des études analytiques approfondies sur des questions liées au commerce extérieur et aux investissements.

HISTOIRE RÉCENTE DU DIFFÉREND ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

TOUCHANT LE BOIS D'OEUVRE RÉSINEUX

L'histoire des différends entre le Canada et les États-Unis au sujet du bois d'œuvre remonte au XIXe siècle, mais ceux des 20 dernières années sont les plus pertinents au différend commercial actuel.

En 1982, l'industrie forestière américaine adresse une requête au gouvernement pour lui demander d'entreprendre une enquête visant l'industrie canadienne du bois d'œuvre résineux en vertu de la loi américaine sur les droits compensateurs, alléguant que les pratiques canadiennes de gestion des forêts constituent une forme de subvention aux fabricants, aux producteurs et aux exportateurs. Le département américain du Commerce effectue l'enquête et conclut que les droits de coupe ne représentent pas une subvention justifiant l'imposition de droits compensateurs.

L'industrie forestière américaine présente une nouvelle requête au département du Commerce en 1986. Celui-ci détermine à titre préliminaire que le régime canadien de droits de coupe représente une subvention pondérée d'environ 15 p. 100 pour les producteurs de bois d'œuvre. Le Canada entame des négociations avec les États-Unis et conclut un protocole d'entente en vue de régler le désaccord. Conformément à ce protocole, le Canada accepte de percevoir des frais de 15 p. 100 sur toutes les exportations de bois d'œuvre résineux en échange de l'interruption de l'enquête relative aux droits compensateurs. Le protocole prévoit en outre que les provinces pourront supprimer les frais d'exportation de 15 p. 100 si elles adoptent des mesures dites « de rechange » en matière de gestion des forêts. Grâce à cette disposition, les frais d'exportation de la Colombie-Britannique sont éliminés et ceux du Québec sont réduits progressivement à environ 3 p. 100. Une fois les mesures de rechange en place, le Canada met fin au protocole d'entente au motif que les augmentations récentes des droits de coupe rendent les frais d'exportation superflus.

À la suite de la résiliation du protocole d'entente par le Canada, le département américain du Commerce ouvre lui-même une enquête en 1991 en vue de l'imposition de droits compensateurs et exige provisoirement des garanties sur toutes les exportations canadiennes de bois d'œuvre résineux aux États-Unis. À l'issue de cette enquête, il conclut que les programmes de gestion forestière de la Colombie-Britannique, du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta et les restrictions à l'exportation de grumes de la Colombie-Britannique représentent des subventions justifiant l'imposition de droits compensateurs, et que les subventions causent un préjudice aux producteurs américains. L'enquête aboutit finalement à l'imposition de droits compensateurs de 6,51 p. 100 sur toutes les importations de bois d'œuvre résineux en provenance du Canada. Les provinces de l'Atlantique sont exclues de la détermination. Le Canada interjette appel des décisions américaines devant un groupe spécial binational constitué

en vertu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Le groupe spécial conclut à l'absence de preuves ou de fondement juridique suffisants à l'appui des décisions américaines et les renvoie à deux reprises au département américain du Commerce avant que celui-ci accepte sa conclusion et annule l'ordonnance instituant les droits compensateurs.

Le représentant au Commerce des États-Unis fait créer un comité de contestation extraordinaire en vertu de l'Accord de libre-échange, alléguant que deux membres canadiens du groupe spécial binational sont en conflit d'intérêts. Le comité de contestation extraordinaire rejette cette accusation. En conséquence, les États-Unis remboursent tous les droits compensateurs perçus des exportateurs canadiens (environ 800 millions $US).

En 1994, le Canada et les États-Unis mènent des consultations dans le but de trouver une solution au différend en cours. Le 29 mai 1996, ils concluent un accord quinquennal intitulé Accord canado-américain sur le bois d'œuvre résineux. Selon celui-ci, les exportations canadiennes de bois d'œuvre résineux qui dépassent un contingent préétabli sont assujetties à la frontière à un droit qui est renvoyé aux provinces en proportion de leur part des expéditions nationales, et les États-Unis conviennent de renoncer à toute autre mesure commerciale pendant les cinq années que durera l'accord. Celui-ci s'applique uniquement aux exportations de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec. Malgré son existence, des désaccords surgissent encore entre le Canada et les États-Unis au sujet de la classification de certains produits de bois d'œuvre et des modifications du régime de droits de coupe de la Colombie-Britannique.

Lors de l'expiration de l'Accord canado-américain sur le bois d'œuvre résineux, le 31 mars 2001, la U.S. Coalition for Fair Lumber Imports adresse une requête au département américain du Commerce pour lui demander d'instituer une enquête visant l'imposition de droits compensateurs et une enquête antidumping. Elle allègue l'existence d'une subvention de quelque 40 p. 100 et de marges antidumping allant d'environ 23 p. 100 à 73 p. 100. Le département américain du Commerce ouvre les enquêtes le 23 avril 2001; il exempte les provinces de l'Atlantique de l'enquête relative aux droits compensateurs, mais non de l'enquête antidumping. Il détermine l'existence de « circonstances critiques » en raison d'une augmentation alléguée des expéditions de bois d'œuvre résineux à la suite de l'expiration de l'Accord sur le bois d'œuvre résineux. Pour compenser cette augmentation des expéditions, il exige la perception de cautions ou de dépôts en espèces sur les exportations de bois d'œuvre résineux aux États-Unis pendant que les enquêtes suivent leur cours. Ces cautions sont annulées plus tard à la suite de la conclusion de la Commission du commerce international selon laquelle les expéditions de bois d'œuvre canadien présentent une menace pour les producteurs américains mais ne leur ont pas causé de préjudice matériel. Une décision de percevoir des droits compensateurs sur la « valeur déclarée » (valeur totale du bois d'œuvre à son entrée aux États-Unis) plutôt que sur la valeur du bois à sa sortie de la scierie « de première transformation » nuit aux entreprises canadiennes de nouvelle

ouvraison, car elles doivent acquitter les droits sur la valeur totale du produit transformé. La détermination finale du département du Commerce, en mars 2002, aboutit à l'imposition d'un droit compensateur de 18,79 p. 100 sur toutes les expéditions de bois d'œuvre résineux en provenance du Canada (à l'exclusion des quatre provinces de l'Atlantique et des 20 entreprises qui produisent du bois d'œuvre de sources privées seulement). Peu après, le département du Commerce détermine un taux de dumping moyen de 8,43 p. 100. Les taux d'entreprises individuelles vont de 2,18 p. 100 dans la région ouest du Fraser à 12,44 p. 100 en Abitibi.

Le Canada, les provinces (sauf celles de l'Atlantique) et les représentants de l'industrie forestière ont demandé que l'on procède à un examen de la conclusion relative aux « circonstances critiques » et des déterminations finales dans l'enquête visant l'imposition de droits compensateurs et l'enquête antidumping, en vertu du chapitre 19 de l'ALENA. De plus, le Canada a présenté de nombreuses contestations devant l'OMC (voir l'annexe 3).

Source : Ces renseignements proviennent du site Web suivant du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :

http://www.dfait-maeci.gc.ca/eicb/softwood/chrono-fr.asp.

LE DIFFÉREND ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS TOUCHANT LE BOIS D'OEUVRE RÉSINEUX –

CONTESTATIONS DEVANT L'OMCET EN VERTU DE L'ALENA

CONTESTATIONS DEVANT L'OMC

Le Canada a engagé les contestations suivantes devant l'OMC relativement au différend sur le bois d'œuvre résineux :

1. *Restrictions à l'exportation* – un groupe spécial de l'OMC a rendu une décision favorable au Canada le 29 juin 2001 relativement à l'allégation américaine selon laquelle les restrictions canadiennes à l'exportation de grumes représentent des subventions. Il a conclu que ces contrôles ne constituent pas une contribution financière et qu'ils ne représentent donc pas des subventions pouvant justifier l'imposition de droits compensateurs. L'Organe de règlement des différends de l'OMC a adopté le rapport final du groupe spécial le 23 août 2001.

2. *Détermination préliminaire de subvention* – l'Organe de règlement des différends de l'OMC a adopté, le 1er novembre 2002, le rapport final d'un groupe spécial qui avait conclu que la détermination préliminaire de subvention rendue par les États-Unis lors de l'enquête relative à l'imposition de droits compensateurs était incompatible avec leurs obligations envers l'Organisation (était erronée).

    - Le groupe spécial a conclu que les États-Unis avaient incorrectement évalué le présumé avantage conféré par les droits de coupe canadiens en prenant comme point de référence les prix du marché américain. Il a conclu que les droits de coupe provinciaux constituent une « contribution financière » aux termes de l'Accord de l'OMC sur les subventions, mais que la détermination des États-Unis selon laquelle ces droits constituent une subvention justifiant l'imposition de droits compensateurs était dépourvue de fondement, puisque l'existence d'un avantage n'était pas connue.
    - Les États-Unis ont eu tort de supposer que les présumés avantages tirés de la récolte du bois sont transférés lorsque les producteurs en amont vendent des billes ou du bois d'œuvre aux producteurs en aval.

- Les États-Unis n'auraient pas dû imposer de mesures provisoires par suite d'une détermination préliminaire de « circonstances critiques ». Ces mesures permettent l'imposition rétroactive limitée de droits s'il y a eu une augmentation des importations de plus de 15 p. 100 au cours de la période examinée, et elles devraient être appliquées seulement une fois la détermination finale rendue.
- Les États-Unis n'avaient pas rempli leur obligation d'accorder des réexamens accélérés. Ils se conforment actuellement à cette directive du groupe spécial de l'OMC et effectuent des réexamens accélérés pour les entreprises qui en ont fait la demande.

Les États-Unis ont décidé de ne pas interjeter appel de la décision du groupe spécial de l'OMC touchant la détermination préliminaire de subvention.

3. *Détermination finale de subvention* – le 1er octobre 2002, un groupe spécial de l'OMC a été constitué pour enquêter sur les revendications du Canada concernant la détermination finale de subvention. On prévoit que le processus du groupe spécial nécessitera entre neuf et dix mois, de sorte qu'il devrait remettre son rapport final en juillet 2003.

4. *Détermination finale de dumping* – un groupe special a été constitué le 8 janvier 2003 pour enquêter sur l'affirmation du Canada selon laquelle le département américain du Commerce :

   - a eu tort d'instituer l'enquête antidumping;
   - a employé des méthodes incompatibles avec les règles de l'OMC;
   - n'a pas établi un cadre approprié concernant les produits visés par l'enquête.

5. *Détermination finale de menace de préjudice* – le 20 décembre 2002, le Canada a demandé des consultations avec les États-Unis concernant la détermination finale de menace de préjudice de la Commission du commerce international (ITC) dans l'affaire du bois d'œuvre résineux. Le Canada est d'avis que cette détermination est dépourvue de fondement et que l'ITC :

   - a mal appliqué les droits antidumping et droits compensateurs;
   - n'a pas prouvé que la situation changerait, de sorte que le préjudice était clairement prévu et imminent;
   - n'a pas convenablement pris en considération tous les facteurs pertinents à une détermination de menace de préjudice;

- n'a pas pris en considération les effets des importations sur l'industrie nationale et la question de savoir s'ils causeraient un préjudice ou menaceraient de le faire;
- n'a pas inclus suffisamment de détails, de raisonnements et de considérations pertinentes.

AUTRES CONTESTATIONS DEVANT L'OMC

Les contestations suivantes présentées devant l'OMC touchent en outre indirectement au différend sur le bois d'œuvre résineux :

1. *L'amendement Byrd* – le 16 septembre 2002, un groupe spécial de l'OMC a conclu que l'« amendement Byrd » (qui permet de redistribuer les droits antidumping et les droits compensateurs aux producteurs nationaux touchés) viole les obligations des États-Unis envers l'OMC. Le groupe a suggéré que les États-Unis révoquent cet amendement. Les États-Unis ont interjeté appel de cette décision. Le 16 janvier 2003, l'Organe d'appel a confirmé que l'amendement Byrd contrevient aux règles de l'OMC. Les États-Unis ont depuis lors indiqué qu'ils se conformeront à la décision de l'OMC touchant l'amendement Byrd.

2. *Article 129(c)(1) de la Loi sur les Accords du Cycle d'Uruguay* – dans les cas où l'OMC juge que l'imposition de droits à des entreprises étrangères est incompatible avec ses règles, cet article de la loi américaine sur les Accords du Cycle d'Uruguay empêche les États-Unis de rembourser les droits perçus dans certaines circonstances. Le rapport final sur cette question a été adopté par l'OMC le 30 août 2002. Le groupe spécial de l'OMC ne s'est pas penché sur la question de fond soulevée par le Canada; il a plutôt conclu que les États-Unis ne sont pas tenus d'appliquer la loi de la manière indiquée par le Canada. Toutefois, il n'a pas exclu la possibilité que l'application de l'article 129(c)(1) puisse contrevenir aux règles de l'OMC. Le Canada a donc la possibilité de contester devant l'OMC toute application future de cette loi par les États-Unis.

ANNEXE II:
LE DIFFÉREND ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS TOUCHANT LE BOIS D'ŒUVRE RÉSINEUX – CONTESTATION DEVANT L'OMCET EN VERTU DE L'ALÉNA

CONTESTATIONS EN VERTU DE L'ALENA

Le chapitre 19 de l'ALENA prévoit que des groupes spéciaux binationaux dont les décisions sont exécutoires peuvent être constitués pour examiner les déterminations finales dans les affaires de recours commerciaux. Ces groupes, composés de cinq personnes, doivent établir si les déterminations sont compatibles avec les lois commerciales du pays qui mène l'enquête et rendre leur décision dans un délai de 315 jours suivant la date de la demande d'examen. Trois contestations sont actuellement en cours en vertu de l'ALENA :

1. *Détermination finale de subvention* – le 2 avril 2002, le Gouvernement du Canada a demandé officiellement qu'un groupe spécial de l'ALENA examine la détermination finale de subvention rendue par les États-Unis. Le groupe spécial a été choisi le 30 juillet 2002. À ce jour, le Canada a déposé une plainte comportant 31 chefs d'accusation et présenté ses premières conclusions au groupe spécial de l'ALENA concernant la détermination finale de subvention.

2. *Détermination finale de préjudice* – le 22 mai 2002, le Canada a demandé un examen de la détermination finale de préjudice rendue par la Commission du commerce international. Il a déposé ses plaintes le 21 juin 2002.

3. *Détermination finale de dumping* – le 2 avril 2002, les six répondants obligatoires dans l'enquête antidumping ont demandé qu'un groupe spécial de l'ALENA examine la détermination de dumping. Ils ont depuis lors déposé leurs plaintes et présenté leurs premières conclusions touchant cette détermination finale.

Les décisions des groupes spéciaux dans ces trois cas sont attendues tôt en 2003. En outre, trois entreprises forestières (Canfor Corporation, Doman Industries et Tembec) ont annoncé leur intention d'intenter une action en dommages-intérêts en vertu du chapitre 11 de l'ALENA.

Source : *Ces renseignements proviennent des sites Web suivants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :*

http://www.dfait-maeci.gc.ca/eicb/softwood/wto_challenges-fr.asp;
http://www.dfait-maeci.gc.ca/eicb/softwood/nafta_challenges-fr.asp.

Document d'information

ENQUÊTES ANTÉRIEURES DES ÉTATS-UNIS SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ

Depuis 1990, les États-Unis ont mené neuf enquêtes, et aucune n'a conclu que la Commission canadienne du blé (CCB) avait accordé des subventions déloyales ou avait violé des accords commerciaux internationaux.

• En février 2002, l'enquête menée en vertu de l'article 332 par la Commission du commerce internationale (ITC) des États-Unis (dans le cadre de l'enquête en vertu de l'article 301 du représentant au Commerce des États-Unis) a examiné les secteurs canadien et américain du blé et a conclu que le blé canadien était vendu aux États-Unis à des prix comparables à ceux du blé américain. Le prix du blé dur canadien était généralement supérieur à celui du blé dur américain.

• En octobre 1999, le département du Commerce des États-Unis a conclu que les politiques en matière de prix de la CCB pour l'orge fourragère destinée à l'alimentation du bétail canadien d'exportation ne constituaient pas une subvention. La requête avait été présentée par un lobby américain, le R-CALF, en décembre 1998.

• En octobre 1998, dans un rapport intitulé *U.S. Agricultural Trade, Canadian Wheat Issues* [Questions intéressant le commerce des produits agricoles des États-Unis et le blé canadien] le General Accounting Office (GAO) des États-Unis n'a fourni aucune preuve de violation par le Canada ou la CCB d'un accord international. Il a fait observer que la CCB fonctionnait comme n'importe quelle entreprise céréalière du secteur privé, qui n'est pas obligée de révéler ses prix de vente puisque cela enfreindrait les accords de confidentialité conclus avec les clients.

• En juin 1996, dans un rapport intitulé *The Potential Ability of Agricultural State Trading Enterprises to Distort Trade* [La capacité éventuelle des entreprises publiques de commerce des produits agricoles de déformer le commerce], le GAO a examiné la Commission canadienne du blé, l'Australian Wheat Board et la New Zealand Dairy Board et n'a pas allégué que la CCB ou le Canada violait des règles du commerce international. Il a également reconnu qu'il était peu probable que la CCB utilise ses ventes intérieures pour financer ses ventes de blé à l'exportation étant donné le caractère restreint du marché intérieur. Le rapport avait été demandé par 18 membres du Congrès américain.

• En juillet 1994, une enquête de l'ITC menée en application de l'article 22 ayant révélé que certains préjudices subis par des programmes américains étaient attribuables à des importations de blé canadien, les États-Unis ont décidé de prendre des mesures en vertu de l'article XXVIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Cette mesure, après une période de consultation de 90 jours, aurait permis aux États-Unis d'imposer un contingent tarifaire sur les importations de blé et d'orge; toutefois, des discussions bilatérales ont abouti à un protocole d'entente sur le blé, qui a limité les exportations canadiennes de blé à 1,5 million de tonnes durant l'exercice 1994-1995.

• En janvier 1994, un vérificateur indépendant a conclu que la CCB avait respecté ses obligations à l'égard de l'Accord commercial Canada-États-Unis sur les ventes de blé dur pour 102 contrats sur 105 au cours de la période de 43 mois comprise entre le 1er janvier 1989 et le 31 juillet 1992. Les trois violations se sont produites dans les six mois suivant le 1er janvier 1989, soit la période de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE).

• En février 1993, un groupe binational de règlement des différends a souscrit à l'interprétation donnée par le Canada à l'article 701.3 de l'ALE au sujet de la définition du « prix d'achat » pour le blé dur et les coûts à inclure dans la détermination de ce prix. Il a conclu que le prix d'achat incluait uniquement le paiement initial ou, dans le cas d'un rajustement à la hausse, que le prix d'achat des biens vendus après le rajustement correspondait au paiement initial majoré de tout rajustement.

• En juin 1992, dans un rapport sur les offices de commercialisation intitulé *Canada and Australia Rely Heavily on Wheat Boards to Market Grain* [Le Canada et l'Australie dépendent grandement de commissions du blé pour commercialiser les céréales], le GAO n'a trouvé aucune preuve de pratiques commerciales déloyales, malgré les allégations de responsables américains du commerce.

• En juin 1990, une enquête menée par l'ITC aux termes de l'article 332 sur le blé dur et les conditions de la concurrence entre les industries canadienne et américaine a révélé que les prix payés pour le blé dur canadien n'était pas sensiblement différents de ceux versés pour le blé dur américain. L'ITC a également conclu que la partie subventionnée des tarifs-marchandises canadiens, tout en entraînant une baisse du coût pour le producteur expédiant les céréales, ne semblait pas avoir une incidence appréciable sur le prix à la livraison aux États-Unis du blé dur canadien. Les tarifs-marchandises subventionnés ont été éliminés en 1995.

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

PLAN D'ACTION POUR UNE FRONTIÈRE INTELLIGENTE

RAPPORT D'ÉTAPE

Le 6 décembre 2002

En décembre 2001, le gouverneur Tom Ridge et le vice-premier ministre canadien, John Manley ont signé la Déclaration sur la frontière intelligente et le plan d'action en 30 points visant à améliorer la sécurité de notre frontière commune, tout en facilitant le passage légitime des gens et des biens. Le plan d'action s'appuie sur quatre grands principes : le passage sécuritaire des gens, le passage sécuritaire des biens, une infrastructure sécuritaire et le partage de l'information et la coordination de la mise en oeuvre de ces objectifs.

Le 9 septembre 2002, le Premier ministre Chrétien et le Président Bush ont rendu public le rapport sur les progrès accomplis à l'égard du plan d'action concernant la frontière intelligente et ont demandé qu'on leur fasse le point régulièrement sur les travaux de modernisation de notre frontière commune. Le présent rapport est la première mise à jour depuis que le Premier ministre et le Président se sont rencontrés.

1. IDENTIFICATION BIOMÉTRIQUE

Le Canada et les États-Unis se sont entendus pour fixer des normes communes et pour adopter une technologie compatible et interopérable afin de lire ces données. En ce qui a trait à l'intérêt d'avoir des cartes pouvant être utilisées pour divers modes de voyage, nous nous sommes mis d'accord sur des cartes qui peuvent emmagasiner des données biométriques multiples.

Nos deux pays ont commencé à intégrer leurs capacités en matière de biométrie aux nouveaux programmes qu'ils mettent en oeuvre. Exemples : le programme NEXUS aérien aura recours à la technologie de la lecture des empreintes rétiniennes; la nouvelle carte de résident permanent du Canada est adaptée à la technologie biométrique.

2. CARTES DE RÉSIDENT PERMANENT

Depuis le 28 juin 2002, une carte de résident permanent remplaçant l'IMM 1000 est remise à tout nouvel immigrant qui arrive au Canada; le 15 octobre 2002, le Canada a commencé à traiter les demandes, présentées par les immigrants qui sont déjà au pays et qui possèdent le statut de résident permanent, d'une carte de résident permanent qui les habilitera à voyager au Canada à compter du 31 décembre 2003, l'IMM 1000 ne pourra plus être utilisée ne ce sens.

Une foule de spécialistes du monde judiciaire ont vanté les mérites de la carte de résident permanent du Canada. L'*International Card Manufacturers Association* lui a décerné l'*Elan Award* pour ses caractéristiques techniques.

3. SYSTÈME D'INSPECTION DE RECHANGE UNIQUE

Le programme NEXUS est fonctionnel à Sarnia-Port Huron (depuis novembre 2000), à Pacific Highway-Blaine et Douglas-Blaine (depuis le 26 juin 2002) et à Boundary Bay-Point Roberts (depuis le 29 juillet 2002). NEXUS sera opérationnel aux ponts Detroit-Windsor et Buffalo-Fort Erie d'ici le 23 janvier 2003, et au tunnel Detroit/Windsor en mars 2003. Il sera également étendu aux ponts Queenston-Lewiston, Rainbow et Whirlpool d'ici le printemps 2003, ainsi qu'à tous les autres postes très achalandés d'ici la fin 2003. Des centres d'inscription NEXUS ont ouvert leurs portes, le 24 octobre dernier, à Windsor-Detroit et à Fort Erie-Buffalo.

Le Canada et les États-Unis travaillent également à mettre en oeuvre un programme conjoint pour les voyageurs par avion, le programme NEXUS aérien, qui sera testé aux aéroports internationaux d'Ottawa et de Dorval; on acceptera les inscriptions à compter d'avril 2003.

4. TRAITEMENT DES RÉFUGIÉS ET DES DEMANDEURS D'ASILE

Le Canada et les États-Unis ont bien avancé un protocole d'entente qui devrait rendre plus efficace l'échange de renseignements sur les dossiers relatifs à l'immigration. Les deux pays s'apprêtent à conclure un accord en vertu duquel ils échangeront systématiquement des renseignements sur les demandeurs d'asile, ce qui les aidera à repérer les personnes qui risquent de représenter une menace à la sécurité ou une menace criminelle, et à démasquer les gens qui font du « magasinage de tribunal » dans chaque pays. L'échange de renseignements s'effectuera en conformité avec le droit relatif au respect de la vie privée des deux pays.

5. GESTION DES DEMANDES D'ASILE ET DE STATUT DE RÉFUGIÉ

Une entente sur les tiers pays sûrs permet au Canada et aux États-Unis de gérer le flux de personnes cherchant à accéder à leurs systèmes respectifs d'octroi d'asile. Cette entente vise les demandes d'asile qui sont faites aux postes frontaliers terrestres.

L'entente lie au principe de réunion des familles les décisions relatives à l'exemption, pour un demandeur d'asile/du statut de réfugié, de l'obligation de présenter une demande dans le premier pays où il est entré. L'entente précise également que les personnes qui soumettent une demande dans l'un ou l'autre pays ne seront pas renvoyées dans un autre pays jusqu'à ce qu'on ait statué sur leur revendication.

Les deux pays mettront la dernière main au cadre de réglementation et les procédures opérationnelles qu'exigera la mise en application de l'entente.

6. COORDINATION DES POLITIQUES RELATIVES AUX VISAS

Le Canada et les États-Unis ont convenu d'intensifier la coopération entre leurs ambassades à l'étranger, ce qui permettra à nos agents d'échanger plus régulièrement et plus efficacement l'information sur les personnes à haut risque. Les deux pays se sont également entendus pour se consulter de façon officielle sur la délivrance ou la dispense d'un visa durant l'examen d'un pays tiers.

Le Canada et les États-Unis poursuivent également leur travail concerté afin d'identifier les États représentant un risque et en vue de pousser davantage la collaboration à l'égard de la politique sur les visas. En février 2002, les États-Unis ont annoncé que les citoyens de l'Argentine devraient posséder un visa pour voyager aux États-Unis; en septembre 2002, le Canada faisait savoir que les citoyens de l'Arabie saoudite et de la Malaisie devraient avoir un visa pour se rendre au Canada. À l'heure actuelle, le Canada et les États-Unis ont une politique des visas commune pour ce qui touche à 144 pays.

7. PRÉDÉDOUANEMENT POUR LE TRANSPORT AÉRIEN

Le projet de prédédouanement en transit de Vancouver, qui avait été interrompu à la suite des événements du 11 septembre, a été rétabli le 14 février 2002.

À l'appui du programme de prédédouanement, les deux pays ont signé, le 18 janvier 2001, *l'Accord entre le Gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif au précontrôle dans le domaine du transport aérien*. Cet accord étend les services de précontrôle en transit à d'autres aéroports canadiens. Il contient en outre des dispositions qui actualisent le cadre de prestation des services de précontrôle.

Les agences du gouvernement américain demandent au Congrès l'autorisation d'offrir des autorisations et immunités réciproques aux douaniers et aux agents d'immigration canadiens aux États-Unis.

8. INFORMATION PRÉALABLE SUR LES PASSAGERS ET LES DOSSIERS DES PASSAGERS

Le Canada et les États-Unis ont convenu de mettre en commun au préalable l'information sur les passagers et les dossiers des passagers à haut risque qui arrivent dans l'un ou l'autre des deux États. Le 8 octobre 2002, le Canada a mis en oeuvre son Système d'information préalable sur les voyageurs (PAXIS) dans les aéroports canadiens. Le processus automatisé Canada-États-Unis de mise en commun des données IDP/DP sera établi au printemps 2003.

9. SERVICES CONJOINTS D'ANALYSE DES PASSAGERS

Le Canada et les États-Unis ont convenu de regrouper leurs agents des Douanes et de l'Immigration pour offrir un service conjoint d'analyse des passagers. Ils pourront ainsi collaborer plus étroitement à l'identification des voyageurs pouvant être considérés à haut risque.

Les bureaux d'essai du nouveau service sont devenus opérationnels aux aéroports internationaux de Vancouver et de Miami le 30 septembre 2002; on y a affecté des agents canadiens et américains des Douanes et de l'Immigration. Au bout de six mois, l'expérience fera l'objet d'une évaluation – on cherchera à déterminer s'il convient de l'élargir.

10. GARES MARITIMES ET SÉCURITÉ

Nous avons terminé l'étude de référence destinée à améliorer la sécurité transfrontalière dans les ports afin d'accroître l'interception de la contrebande; l'étude aidant, les organismes intéressés ont commencé à procéder à des modifications pertinentes.

11. BASES DE DONNÉES COMPATIBLES SUR L'IMMIGRATION

Le Canada et les États-Unis ont entamé des discussions en vue de mettre sur pied des bases de données parallèles destinées à faciliter l'échange régulier d'information. Les États-Unis étudient la faisabilité de reproduire la base de données du système canadien de soutien du renseignement à six points d'essai. Ces échanges s'étendront également aux avis de surveillance fondés sur nos bases de données respectives et à l'automatisation des échanges actuels.

12. AGENTS D'IMMIGRATION À L'ÉTRANGER

Le Canada et les États-Unis ont commencé à envoyer d'autres agents d'immigration à l'étranger pour mettre en place des mesures concernant les documents falsifiés, assurer la liaison avec les lignes aériennes et les autorités locales, et travailler conjointement avec ces pays pour assurer la liaison sur le plan du renseignement et stopper la vague de voyageurs clandestins qui déferle sur l'Amérique du Nord.

Au cours des douze derniers mois, le Canada a envoyé d'autres agents à cette fin, portant ainsi à 74 le nombre total de personnes oeuvrant dans ces régions. En 2002 et 2003, les États-Unis enverront 85 nouveaux agents temporaires qui accompagneront 40 autres nouveaux agents permanents.

De façon concertée, le Canada et les États-Unis poursuivront le renforcement de leur capacité d'assurer l'intégrité de leurs programmes d'immigration, de lutter contre l'utilisation de documents falsifiés et d'interdir l'entrée aux voyageurs clandestins.

13. COOPÉRATION INTERNATIONALE

Le Canada et les États-Unis ont travaillé ensemble en vue de fournir de l'aide technique aux pays en développement pour qu'ils soient en mesure d'affronter les menaces qui pèsent sur notre sécurité commune. Cette collaboration va d'ailleurs se poursuivre. Des exercices d'interception et des programmes de formation ont été menés conjointement pour aider les autres pays à détecter les documents falsifiés et à refréner la migration irrégulière. Cette aide permettra d'améliorer l'intégrité des données et le contrôle frontalier, et d'offrir une formation conjointe.

En outre, une présentation conjointe a été faite devant le CIREFI de la Communauté européenne (le Centre d'immigration du Conseil de l'Union européenne) lors d'une réunion en juin. On y a abordé les points touchant l'immigration dans le plan d'action pour une frontière intelligente.

14. HARMONISATION DU TRAITEMENT DES BIENS COMMERCIAUX

Le Canada et les États-Unis ont instauré un programme commun à l'intention des compagnies de transport à faible risque. Connu sous le nom Expres (Expéditions rapides et sécuritaires), ce programme, qui permettra d'accélérer la circulation transfrontalière des marchandises à faible risque, sera mis en application aux postes frontaliers à volume important indiqués ci-dessous :

- Douglas (Colombie-Britannique) / Blaine (Washington) (31 décembre 2002)
- Sarnia (Ontario) / Port Huron (Michigan)Sarnia (Ontario) (16 décembre 2002)
- Windsor (Ontario) / Detroit (Michigan) (6 décembre 2002)
- Fort Erie (Ontario) / Buffalo (New York) (16 décembre 2002)
- Queenston (Ontario) / Lewiston (New York) (31 décembre 2002)
- Lacolle (Québec) / Champlain (New York) (31 décembre 2002)

D'ici 2005, le Canada et les États-Unis procéderont à l'uniformisation de leurs processus douaniers pour tous les autres biens commerciaux.

15. DÉDOUANEMENT AVANT LE PASSAGE À LA FRONTIÈRE

Le Canada et les États-Unis élaborent actuellement des façons de procéder qui permettront d'effectuer des inspections en matière de douanes et d'immigration ailleurs qu'aux postes frontaliers afin d'accroître la sécurité et de réduire l'achalandage là où c'est possible.

Le Canada et les États-Unis ont terminé une analyse conjointe des avantages opérationnels que pourrait conférer la mise en commun des installations, petites ou grandes, situées de part et d'autre de la frontière. Les deux gouvernements continuent à étudier des solutions aux défis juridiques qui se posent lorsque leurs services d'inspection respectifs à la frontière sont installés sur le territoire de l'autre.

Nous étudions en ce moment le recours à des méthodes novatrices visant à améliorer les activités d'application de la loi au transport ferroviaire et à faciliter le passage des

trains à la frontière, par exemple en menant ces activités avant même le passage et en procédant aux formalités commerciales à la destination.

16. INSTALLATIONS COMMUNES

Le Canada et les États-Unis ont convenu d'examiner la possibilité d'établir des installations conjointes ou partagées aux postes frontaliers suivants après avoir reçu les résultats des études de faisabilité:

- St. Stephen (Nouveau-Brunswick) / Calais (Maine)
- River de Chute (Nouveau-Brunswick) / Easton (Maine)
- Bloomfield (Nouveau-Brunswick) / Monticello (Maine)
- St. Croix (Nouveau-Brunswick) / Vanceboro (Maine)
- Morses Line (Québec) / Morses Line (Vermont)
- Highwater (Québec) / North Troy (Vermont)
- Winkler (Manitoba) / Walhalla (Dakota du Nord)
- Northgate (Saskatchewan) / Northgate (Dakota du Nord)
- Snowflake (Manitoba) / Hanna (Dakota du Nord)
- West Poplar River (Saskatchewan) / Opheim (Montana)
- Chopaka (Colombie-Britannique) / Nighthawk (Washington)
- Rykerts (Colombie-Britannique) / Porthill (Idaho)

17. DONNÉES DES DOUANES

Les organismes canadien et américain chargés des douanes ont élargi l'éventail des domaines où ils échangent de l'information. En voici quelques exemples :

- l'Arrangement de coopération pour l'échange d'information dans le cadre d'enquêtes ayant trait à la fraude fiscale a été signé en décembre 2001; et

- l'Agence des douanes et du revenu du Canada et la U.S. Customs se sont entendues sur les principes devant guider l'échange d'information relative aux règles d'origine de l'ALENA, notamment les plans et les rapports de vérification, les résultats de décisions préliminaires, les décisions rendues et les décisions révisées; cette entente sera signée en mars 2003.

18. CIBLAGE DES CONTENEURS EN TRANSIT AUX PORTS DE MER

Les services canadien et américain des douanes ont créé des équipes de ciblage conjointes à cinq ports de mer grâce à une solution novatrice qui permet d'assurer l'examen des conteneurs à leur arrivée, indépendamment de leur dernière destination en Amérique du Nord. Aux ports de Vancouver, de Montréal et d'Halifax, des fonctionnaires américains aident les agents des douanes canadiens à reconnaître les conteneurs à examiner. Aux ports de Newark et de Seattle-Tacoma, des représentants canadiens apportent la même aide aux douaniers américains. Le travail de ces équipes sera facilité par la transmission électronique des manifestes et des données sur le contenu des navires qui arrivent.

19. AMÉLIORATION DES INFRASTRUCTURES

Les deux gouvernements ont engagé des fonds pour l'infrastructure frontalière. Le nouveau fonds canadien prévoit l'affectation de 600 millions $CAN sur une période de cinq ans au titre d'améliorations physiques et technologiques à apporter aux principaux postes-frontières. La *United States Transportation Efficiency Act for the 21st Century* prévoit le financement de projets de transport le long des corridors américains et à des endroits situés le long de la frontière canado-américaine.

NEXUS et EXPRES s'assortiront de nouveaux fonds qui faciliteront l'application de solutions aptes à assurer une circulation transfrontalière sûre et efficace des personnes et des marchandises – exemple : des voies réservées aux véhicules commerciaux et aux véhicules de tourisme au poste frontalier terrestre entre le *Lower Mainland* (C.-B) et l'État de Washington.

Le Canada et les États-Unis travaillent de concert aux principaux postes-frontières à élaborer des simulations informatiques visant à assurer l'utilisation la plus efficiente possible des investissements dans l'infrastructure frontalière; ils créeront un groupe binational de modélisation qui sera chargé d'analyser en permanence la congestion à la frontière.

20. SYSTÈMES DE TRANSPORT INTELLIGENTS

Le Canada et les États-Unis mettent à l'essai le Système d'identification automatique (AIS) sur la Voie maritime du Saint-Laurent. Ce système utilise des transpondeurs et le système mondial de localisation (GPS) pour permettre de surveiller les navires d'une manière plus efficace. Le Cascade Gateway Advanced Traveler Information System (ATIS) sera installé aux postes-frontières du Pacific Highway et Peace Arch afin d'améliorer la mobilité des personnes et des biens commerciaux entre les deux pays. De plus, nous investirons dans des systèmes à rayons gamma de haute énergie pour soutenir les efforts conjoints de filtrage des conteneurs arrivant aux ports maritimes au Canada comme aux États-Unis.

21. PROTECTION DES INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES

Nos gouvernements ont mis en place un cadre de coopération canado-américaine sur la protection des infrastructures essentielles communes et ont aussi créé un comité directeur binational chargé d'évaluer les menaces à cet égard et de veiller à ce que les deux gouvernements apportent, à un haut niveau, une attention soutenue à la question. Le Comité a élaboré des plans de travail détaillés en vue de la collaboration dans les domaines de l'énergie, des télécommunications et du transport, et a chargé des groupes de travail de se pencher sur des dossiers communs comme la recherche et le développement, les liens d'interdépendance, le mappage et l'échange de renseignements sur d'éventuelles menaces. La prochaine réunion du Comité directeur aura lieu au début de 2003.

22. SÉCURITÉ DE L'AVIATION

Les deux pays ont convenu de reconnaître mutuellement leurs normes nationales de sécurité aux aéroports et à bord des avions, et de coordonner les mesures essentielles à la protection de leurs citoyens. Avec la création des nouveaux organismes fédéraux de sécurité des transports et l'élargissement des ministères existants, leurs gouvernements ont renforcé leurs moyens respectifs d'établir des règlements, de réviser les normes, et de surveiller et inspecter tous les services de sécurité aérienne. Ils ont aussi assumé la responsabilité directe des normes de sécurité, et s'appliqueront à repérer les pratiques exemplaires en vue de les améliorer.

23. ÉQUIPES INTÉGRÉES D'APPLICATION DES RÈGLES À LA FRONTIÈRE ET DANS LES PORTS

Le Canada et les États-Unis ont désigné 14 secteurs géographiques où déployer / renforcer les *Integrated Border Enforcement Teams* (IBET); à l'heure actuelle, des IBET sont opérationnelles dans 10 de ces secteurs, et elles le seront dans les 14 secteurs d'ici décembre 2003. Ces équipes cibleront les criminels et les terroristes qui pourraient tenter de traverser la frontière canado-américaine.

Les deux pays ont également lancé des programmes globaux de formation à l'intention des employés canadiens et américains des IBET, qu'on veut amener à mieux saisir et comprendre les lois et règlements les uns des autres. On a déjà tenu deux séances de formation mixte et on prévoit en tenir d'autres dans un proche avenir. Ces séances initiales jetteront les bases d'un plan de formation à long terme intégré.

24. COORDINATION DE L'APPLICATION CONJOINTE DE LA LOI

La dernière réunion du Forum canado-américain sur la criminalité transfrontalière (CBCF) s'est tenue les 21 et 22 juillet 2002. Les participants ont réitéré l'importance du projet Northstar. Depuis son alignement officiel sur les travaux du Forum, au début de 2001, le rôle de Northstar en tant que mécanisme de coordination pour l'application conjointe de la loi a été sensiblement accru. Une réunion de tous les participants du projet aura lieu à Winnipeg en avril 2003.

Le projet Northstar continuera de :

- recenser, par ordre de priorité, les obstacles conjoints à l'application de la loi à la frontière;
- soumettre ces obstacles aux décideurs lors du Forum sur la criminalité transfrontalière pour qu'ils y trouvent une solution; et
- travailler pour accroître la représentation conjointe de la communauté canadienne et américaine d'application de la loi aux niveaux binational, régional et local, ou pour établir une nouvelle représentation.

On est à préparer la prochaine réunion du Forum canado-américain sur la criminalité transfrontalière, qui se tiendra aux États-Unis vers la fin du printemps 2003.

25. SERVICES DE RENSEIGNEMENTS INTÉGRÉS

Le Gouvernement du Canada a mis sur pied des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) qui comprendront des représentants des organismes fédéraux d'application de la loi et de renseignement, ainsi que des partenaires en matière d'application de la loi d'autres pays, comme les États-Unis, selon le cas. Le Canada participe en outre, depuis le 9 avril 2002, aux activités du groupe de travail américain chargé de surveiller les groupes terroristes étrangers (US FTTTF), à Washington, dans le but de détecter, d'interdire et de supprimer les menaces terroristes.

26. EMPREINTES DIGITALES

L'élaboration d'un protocole de coopération aidant, la GRC et le FBI mettront en place un système électronique d'échange d'information sur les casiers judiciaires (et comprenant, entre autres choses, les empreintes digitales) au moyen d'une interface normalisée de communication.

27. DÉPORTATIONS

Le Canada et les États-Unis poursuivent leur coopération en matière de renvoi des personnes indésirables dans leurs pays d'origine; jusqu'à maintenant, ils ont mené cinq opérations conjointes, mettant ainsi à exécution 313 renvois.

28. LOI ANTITERRORISTE

Le 26 octobre 2001, le Président Bush signait la loi antiterroriste des États-Unis. Au Canada, la *Loi antiterroriste* est entrée en vigueur le 24 décembre 2001.

29. BLOCAGE DES BIENS APPARTENANT AUX TERRORISTES

Nous avons mis en place un processus de travail pour échanger l'information préalable sur les particuliers et les organisations pouvant être qualifiés de terroristes en vue de coordonner nos efforts pour bloquer leurs biens. Jusqu'à maintenant, le Canada et les États-Unis ont établi une liste de plus de 360 particuliers et organisations.

30. FORMATION ET EXERCICES CONJOINTS

Le Canada et les États-Unis se livrent à une série d'exercices antiterroristes de plus en plus complexes qui se termineront par un exercice complet appelé TOPOFF 2 en mai 2003. Cet exercice comprendra toute une gamme de protagonistes, des agents de secours d'urgence aux hauts fonctionnaires aux niveaux des localités, des états/provinces et du fédéral, à qui il sera demandé de réagir à plusieurs attentats terroristes perpétrés aux États-Unis et ayant des répercussions des deux côtés de la frontière. Cet exercice servira de base à un programme permanent d'activités de formation conjointe.

Organisations

Agence canadienne d'inspection des aliments

- M. Paul Haddow, directeur exécutif, affaires internationales

le 5 février 2003

Agricultural Producers Association of Saskatchewan

- M. Dave Brown, vice-président

le 21 février 2003

Agriculture et Agroalimentaire Canada

- M. Rory McAlpine, directeur général intérimaire, Direction des politiques de commerce international
- M. Ian Thomson, directeur intérimaire, Division de la gestion commerciale de l'hémisphère occidental

le 5 février 2003

Alberta Canola Producers Commission

- M. Kenton Ziegler, président
- M. Ward W. Toma, directeur général

le 19 février 2003

Alliance canadienne du camionnage

- M. David H. Bradley, président-directeur général
- Mme Elly Meister, vice-présidente, affaires publiques

le 9 avril 2003

Alliance canadienne du commerce agroalimentaire

- M. Ted Menzies, président
- Mme Patty Townsend, directrice exécutive

le 5 février 2003

Ambassade du Mexique à Ottawa

- S.E. Maria Teresa Garcia S. de Madero, Ambassadrice du Mexique au Canada

le 8 avril 2003

le 5 mai 2003

- Mme Cecilia Jaber, chef de mission adjoint

le 5 mai 2003

- M. Carlos Pinera, représentant du Secrétariat mexicain de l'économie au Canada

le 8 avril 2003

- M. Fernando Espinosa, attaché économique

le 8 avril 2003

Asia-Pacific Foundation of Canada

- M. John Wiebe, président-directeur général

le 26 mars 2003

Association canadienne des constructeurs de véhicules

- M. David C. Adams, vice-président, politiques

le 1er avril 2003

ANNEXE V
LISTE DES TÉMOINS

Association canadienne des fabricants de produits chimiques

- M. Richard Paton, président
- M. David W. Goffin, secrétaire-trésorier et vice-président des Affaires économiques et commerciales

le 1er avril 2003

Association des produits forestiers du Canada

- M. Avrim Lazar, président

le 11 février 2003

British Columbia Lumber Trade Council

- M. John Allan, président

le 17 février 2003

Bureau du bois de sciage des Maritimes

- Mme Diana Blenkhorn, présidente-directrice générale

le 11 février 2003

Canadian / American Border Trade Alliance

- M. Jim Phillips, président et chef de la direction

le 18 mars 2003

Canadian Association of Petroleum Producers

- M. Pierre Alvarez, président

le 19 février 2003

Canadian Cattlemen's Association

- M. Dennis Laycraft, premier vice-président

le 19 février 2003

Canadian Energy Research Institute

- M. J. Philip Prince, président
- M. Peter L. Miles, vice-président, recherche

le 19 février 2003

Canfor Corporation

- M. Kenneth O. Higginbotham, vice-président, Foresterie et environnement

le 18 février 2003

Centre canadien de politiques alternatives

- M. Bruce Campbell, directeur exécutif

le 26 mars 2003

Centre de droit et de politique commerciale

- M. William A. Dymond, directeur exécutif

le 3 février 2003

Chambre du commerce du Canada

- M. Bob Keyes, vice-président, international
- M. Alexander Lofthouse, analyste de politique

le 12 février 2003

Commission canadienne du blé

- L'honorable Ralph Goodale, c.p., député, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux et ministre responsable de la Commission canadienne du blé

  le 14 mai 2003

- M. Ian McCreary, directeur
- M. Victor Jarjour, vice-président
- Mme Alexandra Lamont, conseillère politique

  le 21 février 2003

Conseil canadien des chefs d'entreprise

- M. Thomas d'Aquino, président-directeur général
- M. George Haynal, premier vice-président
- M. Sam T. Boutziouvis, vice-président et conseiller principal de l'économie

  le 12 février 2003

Conseil canadien des Pêches

- M. Ronald W. Bulmer, président

  le 18 mars 2003

Conseil du libre-échange pour le bois d'œuvre

- M. Frank Dottori, co-président
- M. Carl Grenier, vice-président principal

  le 11 février 2003

Doman Industries Limited

- M. Bob Flitton, directeur, Biens immobiliers et relations gouvernementales

  le 17 février 2003

Fédération canadienne de l'agriculture

- M. Robert Friesen, président
- M. Marvin Shauf, 2e vice-président
- Mme Jennifer Higginson, analyste de politiques

  le 5 février 2003

Fraser Institute

- M. Fred McMahon, directeur, Centre for Globalization Studies

  le 18 février 2003

Gouvernement du Mexique

- L'honorable Luis Ernesto Derbez Bautista, Secrétaire aux Affaires étrangères
- M. Geronimo Gutiérrez, sous-secrétaire aux Affaires étrangères

  le 5 mai 2003

Independent Lumber Remanufacturers' Association

- M. Russ Cameron, président

  le 18 février 2003

ANNEXE V
LISTE DES TÉMOINS

Industrial, Wood & Allied Workers of Canada

- M. Kim Pollock, directeur, politique publique et environnement

le 17 février 2003

Manufacturiers et exportateurs du Canada

- L'honorable Perrin Beatty, président-directeur général

le 1er avril 2003

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

- M. Daniel Jean, sous-ministre adjoint intérimaire, Développement des politiques et des programmes

le 9 avril 2003

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

- L'honorable Pierre Pettigrew, c.p., député et ministre du Commerce international

le 3 février 2003

- M. Marc Lortie, sous-ministre adjoint (Amériques)

le 8 avril 2003

- M. Doug Waddell, sous-ministre adjoint, Politique commerciale, économique et environnementale

le 19 mars 2003

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

(suite)

- M. Claude Carrière, directeur général, politique commerciale

le 3 février 2003

le 25 mars 2003

- Mme Elaine Feldman, directrice générale, Direction générale des contrôles à l'exportation et à l'importation

le 19 mars 2003

- Mme Suzanne Vinet, directrice générale, Politique commerciale II, Services, Investissement et propriété intellectuelle

le 25 mars 2003

- M. Bruce Levy, Directeur, Relations transfrontalières avec les États-Unis

le 3 février 2003

- M. Claudio Vallé, directeur, Direction des règlements et des obstacles techniques

le 8 avril 2003

- M. Graeme C. Clark, directeur intérimaire direction du Mexique

le 8 avril 2003

- M. Matthew Kronby, Avocat, Directeur adjoint, Droit commercial

le 25 mars 2003

- M. Carlos Rojas-Arbulú, délégué commercial, direction du Mexique

le 8 avril 2003

Nova Scotia Fish Packers

- M. Denny Morrow, directeur exécutif

le 18 mars 2003

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier

- M. Fred Wilson, représentant national

le 11 février 2003

Syndicat des Métallos

- M. Dennis Deveau, agent de liaison gouvernementale, division de la législature

le 1er avril 2003

Syndicat national des cultivateurs

- M. Darrin Qualman, directeur exécutif

le 21 février 2003

Western Barley Growers Association

- M. Douglas McBain, président

le 19 février 2003

Weyerhaeuser

- M. David A. Larsen, vice-président, affaires publiques et gouvernementales

le 17 février 2003

Wild Rose Agricultural Producers

- M. Brent McBean, directeur

le 19 février 2003

ANNEXE V
LISTE DES TÉMOINS

Particuliers

Professeur Don Barry

Relations internationales
Université de Calgary

le 20 février 2003

M. Anthony Campbell

Consultant

le 18 mars 2003

M. Peter Clark

Partenaire
Grey, Clark, Shih & Associates, Ltd.

le 3 février 2003

Professeur Theodore Cohn

Département des sciences politiques
Université Simon Fraser

le 18 février 2003

Professeur Gilbert Gagné

Département des études politiques
Université Bishop

le 3 février 2003

M^e^ Billy Garton

Partenaire
Bull, Housser & Tupper

le 17 février 2003

M^e^ Charles Gastle

Partenaire, Shibley Righton

le 11 février 2003

Professeur Richard Harris

Département des sciences économiques
Université Simon Fraser

le 17 février 2003

Professeur John Helliwell

Département des sciences économiques
Université de la Colombie Britannique

le 18 février 2003

M^e^ Lawrence L. Herman

Avocat-conseil associé
Cassels, Brock & Blackwell LLP

le 4 février 2003

M^e^ Jon Johnson

Partenaire
Goodmans LLP

le 4 février 2003

Professeure Laura Macdonald

Professeure associée et directrice du Centre
for North American Politics and Society
Université Carleton

le 8 avril 2003

L'honorable Roy MacLaren

Ancien ministre du Commerce international

le 4 février 2003

Professeur George MacLean

Études politiques
Université du Manitoba

le 21 février 2003

Mme Kathleen Macmillan

Présidente
International Trade Policy Consultants

le 3 février 2003

Professeur Donald McRae

Droit des affaires et droit commercial
Université d'Ottawa

le 3 février 2003

Professeur Armand de Mestral

Faculté de droit
Université McGill

le 26 février 2003

Professeur Rolf Mirus

Directeur, Centre for Economic Research,
School of Business
Université de l'Alberta

le 20 février 2003

M. Tim O'Neill

Vice-président exécutif et économiste en chef
Groupe financier BMO

le 26 mars 2003

Professeur Richard Ouellet

Faculté de droit
Université Laval

le 26 février 2003

M. Les Reed

Consultant en politiques forestières

le 17 février 2003

M^e^ Steven Shrybman

Avocat
Sack Goldblatt Mitchell

le 26 février 2003

M. David Usherwood

le 19 février 2003

ANNEXE V
LISTE DES TÉMOINS

Mission d'information
Washington, D.C., 28 avril au 1er mai 2003

Ambassade des États-Unis à Ottawa

- Son Excellence Paul Cellucci, ambassadeur des États-Unis au Canada
- M. Michael Gallagher, Ministre-conseiller, Affaires économiques

Ottawa, le 28 avril 2003

Ambassade du Canada aux États-Unis

- M. Michael F. Kergin, ambassadeur du Canada aux États-Unis
- M. Bertin Côté, ministre (Affaires économiques) et chef de mission adjoint
- M. Peter Boehm, ministre (Affaires politiques)
- M William R. Crosbie, Ministre-conseiller (Politique économique et commerciale)
- M. Ariel N. Delouya, Ministre-conseiller (Affaires juridiques et du Congrès)
- M. Terry R. Colli, directeur, Affaires publiques
- M. Alan H. Minz, conseiller (Politique commerciale)
- M. Christopher A. Shapardanov, (Affaires politiques)
- M[me] Birgit Matthiesen, Division de la politique économique et commerciale

les 29-30 avril 2003
le 1er mai 2003

Ambassade du Canada aux États-Unis

(suite)

- M[me] Catherine Vézina, Affaires multilatérales

les 29-30 avril 2003
le 1er mai 2003

American Consumers for Affordable Homes

- M[me] Susan E. Petrunias
- M. Bruce H. Hahn, président, American Homeowners Foundation
- M. Kent Knutson, vice-président, Relations avec les gouvernements, Home Depot
- M. Jonathan Gold, vice-président, Politique commerciale internationale, International Mass Retail Association
- M. Michael S. Carliner, vice-président consultatif, Économie, National Association of Home Builders
- M. Jason M. Lynn, directeur législatif, National Association of Home Builders

le 1er mai 2003

American Consumers for Affordable Homes

(suite)

- M. Michael Strauss, directeur, Communications législatives, National Association of Home Builders
- M^me^ Pamela J. Slater, représentante législative, Consumers for World Trade
- M. Donald Ferguson, Geduldig and Ferguson
- M. Gary Horlick, Wilmer, Cutler and Pickering

le 1er mai 2003

American Enterprise Institute for Public Policy Research

- M. John C. Fortier, Ph.D., attaché de recherche

le 29 avril 2003

Americans for Better Borders Coalition

- M^me^ Theresa Cardinal Brown, coprésidente de la coalition
- M. John Murphy, vice-président, U.S. Chamber of Commerce

le 30 avril 2003

Bureau du représentant américain au Commerce

- M. John M. Melle, adjoint au représentant américain du Commerce en Amérique du Nord
- M^me^ Sharon Bomer Lauritsen, adjointe au représentant américain du Commerce (Affaires agricoles)
- M^me^ E. Sage Chandler, directrice, Affaires canadiennes

le 29 avril 2003

Chambre des représentants des États-Unis

- M. Amo Houghton (R- Corning), membre du Congrès
- M. Bob Van Wicklin, directeur législatif auprès d'Amo Houghton, membre du Congrès

le 29 avril 2003

Comité du Sénat chargé des affaires gouvernementales

- M^me^ Susan M. Collins (R-ME), sénatrice, présidente
- M. Rob Owen, conseiller de la sénatrice Susan M. Collins
- M^me^ Jane Alonso, adjointe législative de la sénatrice Susan M. Collins

le 30 avril 2003

ANNEXE V
LISTE DES TÉMOINS

Département du commerce des États-Unis

- M. William Henry Lash III, Secrétaire adjoint au commerce, Conformité et accès au marché
- M. Andrew I. Rudman, directeur intérimaire, Bureau de l'ALENA et Affaires interaméricaines
- M^me^ Geri C. Word, chef de l'équipe chargée de la conformité
- M. Carlos Busquets, chargé du dossier du Canada
- M. Pierce Scranton, adjoint spécial

le 1^er^ mai 2003

Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des États américains

- M^me^ Gwyneth Kutz, conseillère et représentante suppléante du Canada auprès de l'Organisation des États américains

le 1^er^ mai 2003

Murphy Frazer & Selfridge

- M. Paul Frazer

le 29 avril 2003

Northern Border Caucus

- M. Earl Pomeroy (D-ND), membre du Congrès, coprésident
- M. Michael Morrow, premier adjoint administratif, sous-comité du commerce, Ways and Means Committee
- M^me^ Juliet A. Bender, fellow de LEGIS, sous-comité du commerce, Ways and Means Committee
- M. Jasper MacSlarrow, premier adjoint législatif de Rick Larsen, membre du Congrès
- M. Beau Schuyler, premier adjoint législatif de John Turner, membre du Congrès
- M. Darin T. Beffa, adjoint législatif de George R. Nethercutt fils, membre du Congrès
- M^me^ Lori Mrowka, adjointe législative de Bart Stupak, membre du Congrès
- M^me^ Andrea Salinas, adjointe législative de Fortney H. (Pete) Stark, membre du Congrès

le 1^er^ mai 2003

Service de recherche du Congrès

- M. Ian F. Ferguson, analyste, Commerce et finances internationales

le 29 avril 2003

Sous-comité du commerce international du Sénat

- M. Craig Thomas (R-WY), sénateur, président
- M. Bryn N. Stewart, conseiller général du sénateur Craig Thomas

le 29 avril 2003

University of Maryland

- M. Peter Morici, professeur de commerce international à la Robert H. Smith School of Business

le 29 avril 2003